

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Nikola Reková**

**Integrace povolovacích řízení v právu životního prostředí**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2013**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Integrace povolovacích řízení v právu životního prostředí vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 16. 12. 2013

Nikola Reková

## **Poděkování**

Chtěla bych tímto poděkovat JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za podnětné rady, odborné vedení, vstřícnost a výbornou spolupráci při zpracování této diplomové práce.

# Obsah

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>2. INTEGRACE .....</b>	<b>9</b>
2.1 POJEM INTEGRACE .....	9
2.2 VÝZNAM INTEGRACE .....	9
2.3 VÝHODY A NEVÝHODY INTEGRACE .....	10
2.4 INTEGRACE JAKO JEDEN Z PRINCIPŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	11
2.5 MEZINÁRODNÍ A KOMUNITÁRNÍ ASPEKTY .....	12
<b>3. SPRÁVNÍ AKT .....</b>	<b>14</b>
3.1 PROCESNÍ REŽIM.....	15
3.2 PROČ NĚKTERÉ LIDSKÉ ČINNOSTI PODLÉHAJÍ POVOLENÍ? .....	15
3.3 KUMULACE SPRÁVNÍCH AKTŮ .....	16
<b>4. ŘETĚZENÍ .....</b>	<b>17</b>
4.1 ŘETĚZENÍ V PRAXI .....	17
4.2 VÝJIMKY ZE ZÁKAZŮ DLE ZÁKONA Č. 144/1992 SB., O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY..	19
4.3 VÝHODY A NEVÝHODY ŘETĚZENÍ .....	20
<b>5. SUBSUMPCE .....</b>	<b>21</b>
5.1 ZÁVAZNÉ STANOVISKO.....	23
5.2 NÁLEŽITOSTI ZÁVAZNÝCH STANOVISEK .....	27
5.2.1 Kompetenční podmínky .....	27
5.2.2 Dotčené orgány.....	27
5.2.3 Obsahové podmínky .....	30
5.2.4 Podmínky vnější formy .....	31
5.2.5 Procedurální požadavky .....	31
5.3 PŘEZKUM ZÁVAZNÝCH STANOVISEK .....	35
5.3.1 Odvolání .....	35
5.4 PŘEZKUM.....	38
5.5 OBNOVA ŘÍZENÍ.....	40
5.6 PŘEZKUM VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ .....	40
5.7 ZDOKONALENÍ SUBSUMPCE A ÚVAHY DE LEGE FERENDA.....	43

5.8	ZÁVAZNÁ STANOVISKA DLE ZÁKONA Č. 144/1992 SB. O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	45
5.9	ZÁVAZNÁ STANOVISKA DLE ZÁKONA Č. 334/1992 SB., O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU .....	50
5.10	ZÁVAZNÁ STANOVISKA DLE ZÁKONA O INTEGROVANÉ PREVENCI .....	50
5.11	KUMULACE ŘETĚZENÍ A SUBSUMPCE .....	51
<b>6.</b>	<b>METODA SPOJENÍ .....</b>	<b>52</b>
6.1	PROCESNÍ INTEGRACE.....	52
6.2	VNITŘNÍ INTEGRACE .....	54
6.2.1	Prameny právní úpravy.....	54
6.2.2	Pojem, promítnutí klíčových zásad .....	54
6.2.3	Integrované povolení .....	55
6.2.4	Procesní postup.....	56
6.2.5	Účastníci řízení .....	58
6.2.6	Subjekty .....	59
6.2.7	Integrované povolení v praxi .....	59
6.2.8	Výhody a nevýhody integrované prevence .....	61
<b>7.</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>62</b>
<b>8.</b>	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>67</b>
<b>9.</b>	<b>ABSTRAKT/ABSTRACT .....</b>	<b>70</b>
<b>10.</b>	<b>SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV/KEY WORD LIST .....</b>	<b>71</b>

## Seznam použitých zkratk

<b>SŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>SZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>ZIP</b>	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně zákonů (zákon o integrované prevenci)
<b>ZOPK</b>	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
<b>ZOPF</b>	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského původního fondu
<b>ZŽP</b>	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

# 1. Úvod

Tato diplomová práce je zaměřena na jednotlivé formy procesní integrace povolovacích řízení a jejich využívání v oblasti práva životního prostředí v platném právu. Jednotlivé formy kumulace správních aktů jsou v diplomové práci charakterizovány s ohledem na jejich použitelnost v praxi, judikaturu a postavení dotčených osob.

V diplomové práci jsem se zaměřila především na problematiku subsumpce, jelikož se v české literatuře nenachází detailnějšího a uceleného zpracování tohoto tématu, brala jsem možnost zpracovat problematiku komplexně jako výzvu. Snažila jsem se téma podmiňujících aktů vypracovat velice detailně, ať už se jedná o jejich vydávání, přezkum, ustálenou judikaturu, použitelnost v praxi až po možné návrhy na zlepšení a případné úvahy de lege ferenda. V důsledku změny právní úpravy správního práva a práva životního prostředí se závazná stanoviska stala velice ožehavým tématem, a to jak v praxi, tak v právní nauce, proto i na ně se zaměřil můj zájem.

Diplomová práce se zároveň snaží vystihnout charakteristiku a povahu jednotlivých forem integrace, jejich procedurální postupy, aplikovatelnost, to vše v kontextu s judikaturou správních soudů. Cílem bylo jednotlivé vztahy mezi správními akty v českém právním řádu řádně zanalyzovat a najít jiná možná východiska či řešení právní úpravy. Motivem bylo tyto kumulace nadále objasnit detailně rozebrat a osvětlit je ve světle judikatury a ukázat jejich aplikovatelnost na konkrétních případech v oblasti práva životního prostředí. Například výsledek hlubší analýzy metody subsumpce osvětluje aktuální problémy s tímto institutem, především pak možnost ochrany dotčených osob v odvolacím řízení se jeví jako nedostatečná.

S ohledem na problematičnost tématu a jeho široký rozsah je velice obtížné vyčerpat veškerou nabízenou problematiku metody řetězení, subsumpce a integrace. Diplomová práce se nesnaží postihnout celou problematiku povolovacích procesů v právu životního prostředí, ale snaží se o komplexní zpracování hlavních metod. Záměrem mé práce byla snaha představit odborné i laické veřejnosti ucelení této problematiky se zaměřením na jednotlivá úskalí z procesních forem jednotlivých integrací vyvěrajících.

Hypotéza, ze které vycházím, je předpoklad, že současná úprava jednotlivých povolovacích procesů v právu životního prostředí je velice problematická a vzhledem ke značnému množství složkových zákonů nedokonalá, v diplomové práci je jasně ukázáno, kde se výše zmíněné tvrzení potvrzuje.

Téma diplomové práce jsem si vybrala především pro jeho aktuálnost a potřebu právní nauky jednotlivé akty sumarizovat a udělat tak tolik pro dnešní právo potřebné komplexní

resumé této klíčové problematiky, jelikož ucelená práce týkající se řetězení, subsumpce či spojení správních aktů doposud v české literatuře, troufám si říct, neexistuje. Důkazem aktuálnosti a jasné problematičnosti je i neschopnost Nejvyššího správního soudu se kolikrát ztotožnit ve svých výrocích.

Při psaní diplomové práce jsem pracovala s metodou deskriptivní, metodou indukce, díky níž jsem se snažila vyvodit podstatu kumulovaných správních aktů a stanovit jejich zákonitosti. S metodou indukce souvisí metoda dedukce, která je uplatněna v teoretické části diplomové práce, teoretické závěry byly dedukcí ověřeny v praxi. Další použitou metodou je metoda komparace a analýza.

Název diplomové práce určuje také dále její obsah. Práce je sestavena z úvodní kapitoly, další kapitoly jsou zaměřeny na povahu a charakteristiku řetězení, subsumpce a integrace. V závěrečné sedmé kapitole lze nalézt shrnutí podstatných poznatků v práci uvedených.



## 2. Integrace

### 2.1 Pojem integrace

Pod pojmem integrace si člověk 21. století představí nejspíše proces o začlenění České republiky do Evropské unie či inkorporaci práva Evropských společenství do našeho právního řádu. Proces integrace, ať už je chápán v dnešním měřítku jako „proces vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“ dle preambule Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, má originální původ s lidstvem samotným. Potřebu integrace jedinců do společnosti a jejich následnou socializaci vidím stejně potřebnou jako integraci jednotlivých environmentálních povolení. Stejně jakoby člověk trpěl dezintegrací, občan by trpěl u správních úřadů, nebýt snah o integrovanější přístup napříč složkových předpisů práva životního prostředí.

Právě oblast práva životního prostředí je upravena řadou právních předpisů, nazýváme je složkové. Problémem se stala „jistá polistopadové euforie“<sup>1</sup>, kdy legislativní procesy byly v plném proudu. Vznikalo tak mnoho dnes klíčové environmentální legislativy, zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského původního fondu aj. Účinnosti nabylo mnoho nových předpisů, upravujících doposud neupravenou problematiku. Předpisy si daly jednoznačně za úkol právně upravit jednotlivé činnosti předcházející znečišťování či poškozování životního prostředí. Mnoho z nich pak právě i z důvodu ukvapenosti, ale rozhodně z potřeby regulace i dalších problematik týkající se dané složky, prošlo opětovnou novelizací. V neposlední řadě charakter práva životního prostředí byl dotvořen nutnými harmonizacemi kvůli vstupu České republiky do Evropské unie. Krátkým historickým exkurzem jsem tak nastínila situaci života environmentálních předpisů a vzájemnou koexistenci složkových předpisů.

### 2.2 Význam integrace

Termínem integrace z latinského „integralis“ rozumíme sjednocení, přizpůsobování, spojení, ucelení, proces začlenění, spojování ve vyšší celek či splývání samostatných struktur. Osobně si pod pojmem integrace představím proces slučování, hledání cest a možností, jak co nejlépe začlenit jednotlivé části ve vnitřně propojenou organizovanou síť. Pokládám si otázku: Proč máme potřebu neustále něco sjednocovat, začleňovat – tedy integrovat? Stejně jako si život snažíme nějakým způsobem ucelit, je vhodné se začít zabývat možným řešením

---

<sup>1</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. 219 s. ISBN 80-210-3629-X.

nastalé situace v podobě značné komplikovanosti předpisů práva životního prostředí. V právu životního prostředí se integrace nabízí jako možné řešení komplikovaných správních procesů při získávání konečného produktu – individuálního správního aktu.

Ve stále rostoucím tempu okolního světa se formy integrace snaží najít ucelenou jednotu v navzájem provázaných povolovacích procesech životního prostředí. Už samotná představa zrychlení a zefektivnění jednotlivých povolovacích řízení působí impozantně. Nicméně cesta integrace je běh na dlouhou trať a český zákonodárce se všemožně snaží o zcela žádoucí celistvost environmentálních procesů, či alespoň o jeho zjednodušení.

### **2.3 Výhody a nevýhody integrace**

Zde spatřujeme jednoznačnou výhodu integrace v podobě urychlování řízení a environmentálních postupů při vydávání správních aktů. Možnosti integrace se stávají výhodným řešením pro fyzické i pro právnické osoby především z časových důvodů. Čas se pak stává ekvivalentem pro možnost většího zisku. K rychlejší expanzi na trhu dospějeme za předpokladu, že investor, živnostník či občan již nebude muset být účastníkem mnoha řízení a ušetřeným – získaným časem zefektivní například výrobu či prodej. Integrace rovněž zvyšuje právní jistotu účastníků řízení, jelikož v ideální podobě přináší kromě přesně vymezených práv a povinností i celkovou ucelenost a jednotu řízení.

Výhodná je i pro stát, prořídnutí úřednického aparátu na poli povolovacích procesů by se při rozdělování státního rozpočtu rozhodně promítlo. Stát by také získal pevnější postavení v případě zpětné kontroly prováděných řízení. Princip integrace přináší bohužel i své nevýhody, jednou z nich je například nemožnost mít úřednický aparát s všeobecným povědomím o všech oblastech práva životního prostředí. Roztříštěná úprava tak na druhou stranu dává možnost stávajícím úředníkům vysokou míru specializace na danou problematiku, kterou mají ve svém rezortu. Váhy jsou nevyvážené, jelikož míra specializace úřednictva na poli práva životního prostředí pak jde ruku v ruce právě s omezením znalostí jen na danou problematiku. Při celkovém zjednodušení, ucelení povolovacích procesů by také mohlo docházet k opomenutí některých problémů, které by v případě jednotlivých složkových povolovacích řízení vyšly napovrch. Přirovnávám pak problém k jehle v kupce sena, s přihlédnutím metody integrace a komplexnosti je vytěsněn – přehlušen.

Do jaké míry se integrace jednotlivých povolovací řízení jeví vhodným řešením pro životní prostředí jako celek, je zatím otázkou času. Praxe potom sama nejlépe promítne výhody a nevýhody metod integrace.

## 2.4 Integrace jako jeden z principů práva životního prostředí

Český právní řád stojí na obecných zásadách právních, které jsou platné pro celý právní řád, existují pak další zásady, které jsou charakteristické pro jednotlivá odvětví práva, jako je právo životního prostředí. Právě pak *„ochrana životního prostředí je od svého počátku provázena snahou formulovat obecné postuláty, které by vyjadřovaly v návaznosti na specifika životního prostředí, její potřebu, účel a vytyčené cíle. Každý postulat prohlašovaný za princip ochrany životního prostředí však nelze považovat za princip práva, neboť některé mají jen věcný, politický nebo morální význam. Aby byly tyto principy zásadami právními, musí mít oporu v již existujícím právu nebo musí být uznávanou směrnicí pro tvorbu, interpretaci a aplikaci nových předpisů.“*<sup>2</sup> Obecné principy právní a principy práva životního prostředí pak ovlivňují a dotvářejí charakter při tvorbě jednotlivých právních předpisů a sjednocují systém předpisů o životním prostředí. Mezi základními principy, jako jsou princip nejvyšší hodnoty, princip trvale udržitelného rozvoje, rovněž důležitý a dále probíraný princip prevence či princip odpovědnosti původce i státu, je zahrnut i princip komplexní a integrované ochrany. To přidává principu integrace, který se váže s principem komplexnosti, na důležitosti.

Abych osvětlila principy integrace a komplexnosti, je důležité si ujasnit prameny práva životního prostředí. Ty jsou rozděleny podle rozsahu působnosti na horizontální a vertikální. *„Působí-li v ochraně životního prostředí jako celku, označují se jako předpisy průřezové (horizontální). Mezi ně patří např. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Pokud působí jen na určitém úseku ochrany, označují se jako předpisy složkové (vertikální), jako je např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, nebo zákon č. 254/2001 Sb. o vodách.“*<sup>3</sup>

Právo životního prostředí tedy není komplexní, ale tvoří jej splet' složkových zákonů, na které je třeba se dívat s přihlédnutím k principu komplexnosti a snaze o vzájemnou propojenost. Důkazem: dojde-li k poruše nebo k pouhému ohrožení jedné složky, promítne se to ve složce druhé. Tak například pokud spalovna vypouští odpad do vody, nebude to mít dopad jen dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ale promítne se to v celé sféře složkových předpisů, jakožto v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a mnoha dalších složkových předpisech. Jde tedy o vnitřně rozpracovaný sofistikovaný systém jednotlivých složek, proto je třeba se dívat na ochranu životního prostředí komplexně, vždy s ohledem na vzájemné propojení

---

<sup>2</sup>

3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 49.

<sup>3</sup> Tamtéž, str. 33.

jednotlivých složek. Právě komplexnost ochrany odráží jak jednotu životního prostředí, tak nezbytnost překonání původního odděleného pojetí právní ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Chráníme tak celý systém práva životního prostředí, tak i jednotlivé složky a vazby mezi nimi.

Zásada integrace potom „reaguje na tu skutečnost, že nástroje k omezování emisí znečišťujících látek do ovzduší, vody a půdy, aplikovatelné odděleně, mohou mít za následek přesouvání znečištění mezi jednotlivými složkami životního prostředí a nechrání životní prostředí jako celek.“<sup>4</sup> Princip integrace zjednodušeně znamená procesní koordinaci jednotlivých složek a ve svém důsledku předpokládá vysokou úroveň právní úpravy. Je de facto procesním projevem principu komplexnosti. „Integrovaná ochrana je promítnutím komplexnosti do tvorby právních předpisů a do procesu řízení při jejich aplikaci, zejména při vydávání povolení k určitým činnostem.“<sup>5</sup>

Princip integrace je akceptován jako jedna z hlavních opěrných zásad současnosti. Ve stavebním řízení se tato zásada uplatní především ve vydávání stanovisek dotčených orgánů chránící jednotlivé zájmy na ochranu životního prostředí. Je úlohou stavebního řádu, aby zajistil celkový soulad těchto stanovisek a v duchu zásady vtělil jejich podmínky do povoleního aktu. Ve své nejrozvinutější podobě projevem uplatňování právě zmíněného principu je speciální procesní postup o vydání tzv. integrovaného povolení vedený dle ZIP; dále o tom více v kapitole č. 6 Vnitřní integrace.

## 2.5 Mezinárodní a komunitární aspekty

O potřebě integrace životního prostředí hovoří i ambiciózní programový dokument Organizace spojených národů schválený na summitu v Riu de Janeiro v červnu 1992. Jedná se o strategický plán, jak v globálním měřítku „rozšířit myšlenku udržitelného rozvoje.“<sup>6</sup> Akční plán je rozdělen na čtyři části. V části první pod názvem Sociální a ekonomické rozměry je samostatná kapitola Integrace životního prostředí a rozvoje do rozhodování. Dala si za cíl zlepšit proces, ve kterém jsou „integrovaný sociálně-ekonomické i environmentální otázky a zajistit širší účast veřejnosti na rozhodování.“<sup>7</sup> Sám summit usoudil, že je zapotřebí integrovat rozhodování týkající se životního prostředí a dodává: „K tomu by jednotlivé vlády

<sup>4</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.

<sup>5</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 33.

<sup>6</sup> *Informační centrum OSN v Praze: Pokrok dosažený od Summitu Země v Riu de Janeiro* [online]. [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1067>.

<sup>7</sup> Agenda 21. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/8.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/8.htm).

*měly kriticky posoudit situaci v zemi a tam, kde je to zapotřebí, zdokonalit rozhodování a dosáhnout tak progresivní integrace ekonomických, sociálních a environmentálních otázek do ekonomicky efektivního, sociálně spravedlivého, odpovědného a environmentálně racionálního rozvoje.*“<sup>8</sup>

Podkapitola části druhé názvem Integrovaný přístup k plánování a hospodaření s územními rozvoji si dala za cíl usnadnit integrovaný přístup při plánování a rozdělování území a zdokonalit tak systémy plánování s oporou v posílení institucí pro území a vytvoří tak „*mechanismy pro usnadnění aktivní účasti všech zainteresovaných, především komunit a lidí na místní úrovni, na rozhodování o územním využití a hospodaření.*“<sup>9</sup> Místní agendy 21 se potom tyto mezinárodně akceptované principy snaží naplnit na nižší - regionální úrovni.

Na poli evropského práva princip integrace spatřujeme v článku 6 Smlouvy o založení Evropského společenství. „*Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*“<sup>10</sup> Požadavky Evropského společenství jednotlivé státy přijímají v podobě směrnic a nařízení. Příkladem může být i přijetí směrnice Rady 96/61/EC, o integrované prevenci a omezování znečištění.

---

<sup>8</sup> Agenda 21. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/8.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/8.htm).

<sup>9</sup> Agenda 21. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/10.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/10.htm).

<sup>10</sup> Článek 6 Smlouvy o založení ES.

### 3. Správní akt

„*Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“<sup>11</sup> Charakteristickým znakem je bezprostřední právní závaznost a zásah do práv a svobod adresátů nebo dalších dotčených osob. Různá členění a klasifikace jsou důležité pro pochopení merita věci správního aktu. Rozdělujeme správní akty podle obsahu regulovaných vztahů na materiální a procesní správní akty, kdy materiální upravují hmotně-právní postavení účastníků a procesní správní akty upravují postavení adresátů ve správním řízení. Klasifikace podle právních účinků teorie je rozděluje na konstitutivní a deklaratorní. Akty konstitutivní jsou ty, které vztahy správního práva zakládají, mění nebo ruší, působí ex nunc a zavazují do budoucna. Deklaratorní neboli právotvorné zjišťují a potvrzují již existující vztahy od okamžiku vzniku existence, i do minulosti. Podle okruhu osob, které zavazuje, dělíme správní akty na akty ad personam, které řeší přímo osobní poměry adresátů jmenovitě určených osob, a akty in rem zavazující vedle jmenovitě určených osob i jejich právní nástupce. „*Působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát.*“<sup>12</sup> Další dělení nabízí možnosti dělit akty podle účinků na akty omezené a neomezené, anebo na akty k dobru – benefiční nebo na akty k tíži adresáta – deteriorační.

Teorie správního práva rozeznává tři typy správních aktů. Je-li jejich obsahem něčí oprávnění, jedná se o povolení, souhlas a koncesi. Povolení umožňuje výkon činnosti, která sice není zakázaná, ale preemptivně podléhá právní regulaci. Řídíme se tedy obecnou zásadou právní: co není zákonem zakázáno, je povoleno. Méně pravděpodobná je situace povolení obecně zakázané činnosti. Povolení je tak možností státu, coby vykonavatele veřejné moci, preventivně regulovat činnosti na ochranu veřejného zájmu, čímž právo životního prostředí nepochybně je. „*Správním aktem se pak povoluje činnost, která je vázána na určité hmotně-právní předpoklady.*“<sup>13</sup> Za předpokladu, kdy osoba žádající o povolení dané podmínky splňuje, jí existuje právní nárok na vydání povolení. „*V povolení mohou být stanoveny podmínky pro výkon povolované činnosti – oprávnění, které na základě povolení vznikne, zatímco u souhlasu tomu tak být nemůže.*“<sup>14</sup>

Souhlasem neboli schválením správní orgán předběžně či následně schvaluje určitou činnost. Správní orgán přizná takový souhlas či schválení, rovněž jej může odmítnout, je pro

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 234.

<sup>12</sup> Tamtéž, str. 238.

<sup>13</sup> Tamtéž, str. 203.

<sup>14</sup> Tamtéž.

něj typické, že nadále nemůže stanovovat další podmínky činnosti. Po splnění zákonných podmínek vzniká právní nárok na vydání souhlasu či aktu. Souhlas se vydává buď formou správního rozhodnutí, anebo dle pravidel § 149 SŘ.

Na koncesi není právní nárok, správní orgán v této věci za užití správního uvážení, rozhodne, zda oprávnění přizná či nikoliv.

### 3.1 Procesní režim

Většina správních aktů je vydávána ve správním řízení, povolovací řízení je pak upraveno správním řádem, který je pro environmentální povolovací mechanismy lex generalis. Úprava povolovací činnosti se pak řídí dle SŘ. Postupem dle části druhé, čtvrté a páté s přihlédnutím k výše uvedeným zásadám tvořícím limity pro vydávání správních aktů. Část druhá upravuje správní řízení jakožto proces směřující k vydání individuálního správního aktu, rozhodnutí. „*Rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“<sup>15</sup> Správním aktem tedy vykonavatel veřejné správy upravuje právní poměry jmenovitě určených osob. Doplnuji pouze, že další postupy správního řádu jsou upraveny v §154 - §158 části čtvrté SŘ, jedná se konkrétně o postupy správního orgánu při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení jakožto jiných úkonů správních orgánů. Část pátá potom upravuje proces při uzavírání veřejnoprávních smluv a postup při vydávání opatření obecné povahy, na které se přiměřeně použijí ustanovení části první a druhé.

### 3.2 Proč některé lidské činnosti podléhají povolení?

Povolením stát kontroluje prováděná řízení nejen v oblasti ochrany životního prostředí. Má možnost vždy operativně zasáhnout v případě záměru, který by měl jít k tíži životnímu prostředí jako celku. Důvodem povolovací činnosti je naplnění principu prevence. O prevenci se de facto opírá celý právní řád, vyjadřuje základ pro právo jako celek, s ohledem na princip prevence se stanovují jednotlivá práva a povinnosti. Vytváří se tak široký rámec společenských pravidel, brzd a mantinelů pro subjekty práva, který předpokládá zamezení případných rozporů mezi nimi a současně poskytuje pravidla pro řešení konfliktů.

---

<sup>15</sup> TICHÁ, Tereza. *Acta Universatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, roč. 2006, č. 2. ISSN 0323-0619, str. 39.

### 3.3 Kumulace správních aktů

Zatím jsme se zabývali pouze jednotlivými správními akty, může však nastat situace, kdy konkrétní správní akt nestačí. Tento ideální postulát se tak stal projevem rozdělení práva životního prostředí do mnoha složkových zákonů, kdy ochrana jednotlivých veřejných zájmů je spojena s určitou samostatností zákonných úprav, je vyústění v jediný správní akt, který se stal realizací jediného zákona a projevem vůle jediného správního úřadu. Přísnější veřejnoprávní režim reaguje na aktuální problém vzájemné koordinace více zákonů, vykonávaných buď jedním, nebo více správními úřady, což s sebou přináší značné rozpory při výkonu veřejné správy. Pokud k realizaci nějakého záměru potřebujeme více správních aktů, například je třeba záměr vyhodnotit z několika hledisek, záměr tak zůstává stejný, ale mění se hlediska, za kterých je na předmět nahlíženo, je patřičné se začít bavit o vzájemné kumulaci těchto aktů a zkoumání jednotlivých vazeb. *“Mezi obsahově navazujícími správními akty různých správních orgánů (popřípadě i téhož správního orgánu, pokud jsou vydávány na základě různých zákonů zpravidla různými vnitřními organizačními jednotkami, např. odbory obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajského úřadu).”*<sup>16</sup> Nabízejí se čtyři řešení jak konstruovat součinnost těchto časových i logicky posloupných vztahů k účastníkovi řízení. Jedná se o metodu řetězení, subsumpce, vnitřní a procesní integrace<sup>17</sup>, tyto metody upravují vazby vznikající mezi správními akty.

---

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 286.

<sup>17</sup> TICHÁ, Tereza. *Acta Universatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, roč. 2006, č. 2. ISSN 0323-0619, str. 53.



## 4. Řetězení

V případě řetězení správních aktů jsou správní akty vydávány samostatně a postupně a každý zvlášť směřuje přímo vůči adresátovi. Jednotlivé správní akty jsou mu jednotlivě doručovány a vždy s právní mocí jednotlivého aktu může žádat o vydání aktu následujícího. JUDr. Tereza Tichá, Ph.D. k tomu dodává: „*Akty jsou v tomto případě vydávány postupně a podle určité časové posloupnosti mají postavení podmiňujícího aktu vůči navazujícímu.*“<sup>18</sup> Jednotlivé akty tvoří řetězec vzájemně podmíněných správních rozhodnutí, proto se tato forma integrace nazývá právě řetězení. Rozhodnutí je tedy nejběžnějším podkladovým úkonem pro další rozhodnutí, spolu se závazným stanoviskem a vyjádřením. Slouží, aby mohlo být vydáno rozhodnutí jiné, například územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Bez tohoto podkladového úkonu potom není možné, aby rozhodnutí, které na toto rozhodnutí řetězí, bylo vydáno. „*Při vydávání podkladových rozhodnutí by neměly vzniknout problémy, neboť se jedná o standardní správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu.*“<sup>19</sup>

### 4.1 Řetězení v praxi

Princip řetězení se čteně objevuje u rozhodování o výjimkách. Jedná se o nástroj pro řešení mimořádných a specifických situací, které připouští za zákonem stanovených podmínek zmírnění či dokonce vyloučení pravidel dané zákonem. V zákoně jsou tato pravidla vyjádřena především v podobě zákazů, omezení či podmínek pro výkon určitých činností. Procesní postup při vydávání jednotlivých výjimek na poli ochrany životního prostředí se ve velké míře řídí správním řádem dle části druhé a třetí. Procesním výsledkem při udělování výjimek je individuální správní rozhodnutí s konstitutivními účinky, které žadateli o výjimku zakládá, mění nebo dokonce ruší práva a povinnosti. Náležitosti podkladového rozhodnutí, jelikož se jedná klasické rozhodnutí, jsou stanoveny v § 68 a § 69 SŘ. Rozhodnutí obsahuje klasicky výrokovou část, odůvodnění a ponaučení účastníků. Detailnější podmínky viz § 68 a § 69 SŘ.

Z hlediska povolování výjimek mohou nastat dvě situace, výjimka jakožto správní rozhodnutí, která je konečná a na kterou již nebude navazovat další správní řízení. Anebo výjimka, která svým obsahem bude sloužit jako podkladové rozhodnutí, de facto se bude v praxi jednat o povolení nějakého záměru s tím, že na povolení bude navazovat další řízení. Tento moment výjimky sloužící jako podkladové rozhodnutí označujeme jako řetězení.

---

<sup>18</sup> TICHÁ, Tereza. *Acta Universitatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, roč. 2006, č. 2. ISSN 0323-0619.

<sup>19</sup> TOŠNER, Ondřej. *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: Sborník příspěvků ze semináře*. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2008. ISBN 987-80-86920-27-6.

Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda takto udělená výjimka je či není rozhodnutím. Nejvyšší správní soud rozhodnul ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2008, že toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení. „Závazně se jim určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutí“.<sup>20</sup> Pozdějším rozsudkem Nejvyšší správní soud konstatoval dne 28. 5. 2008 „že rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů podle zákona o ochraně přírody a krajiny má jak formální tak materiální znaky rozhodnutí, neboť v tomto rozhodnutí byl adresát předmětného správního aktu vázán podmínkami, za kterých je oprávněn výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 56) realizovat.“<sup>21</sup>

Vzhledem k situaci, že se jedná o klasické rozhodnutí, byť tvoří podklad pro rozhodnutí, je možnost podání opravných prostředků stejná jako v případě klasického rozhodnutí. V minulosti musel Nejvyšší správní soud řešit zajímavou situaci ohledně opravného prostředku v případě řetězení. Zabýval se problémem, jaký bude mít důsledek zrušení kladného rozhodnutí o výjimce jako řetězícího rozhodnutí pro správní akt, který je předmětem soudního přezkumu, pokud ke zrušení rozhodnutí o výjimce došlo až po právní moci soudně přezkoumávaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud i ve vztahu k rozhodování o udělení výjimky judikoval: „Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.“<sup>22</sup> Nejvyšší správní soud opětovně konstatoval nemožnost zasáhnout do pravomocného rozhodnutí z důvodu zrušení podkladového rozhodnutí, které se stalo relevantním pro přezkoumávané rozhodnutí, pokud v okamžiku vydání soudem přezkoumávaného rozhodnutí bylo podkladové rozhodnutí v právní moci.

---

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006 – 118.

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 6 As 9/2006 – 99.  
22 §75 odst. 1 SŘS.

## 4.2 Výjimky ze zákazů dle zákona č. 144/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Nejčastěji se vyskytující výjimky ze zákazů jsou právě výjimky dle ZOPK. Příkladem mohou být udělované výjimky pro režim jeskyní. „*Jeskyně jsou podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich. Ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav je zakázáno. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody pouze v případech, kdy je to v zájmu ochrany jeskyně nebo kdy jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní.*“<sup>23</sup> Převažuje-li veřejný zájem chráněný tímto zákonem nad zájmem na ochranu jeskyně, nebo je-li to v zájmu ochrany jeskyně, může orgán ochrany přírody uložit výjimku. Mohlo by se například jednat o záměr vybudovat v jeskyni chodby nebo o zpevnění stropu či o nějaké jiné technické bezpečnostní úpravy. Pro tyto a mnohé další případy je žadatel o stavební povolení povinen žádat orgán ochrany přírody a danou výjimku, která bude tvořit podkladové rozhodnutí pro stavební povolení.

Dalším příkladem podkladového rozhodnutí jsou výjimky ze zákazů u památných stromů dle § 56 ZOPK. Památné stromy dle odst. 1 § 46 ZOPK. jsou mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stromořadí, které lze rozhodnutím orgánu ochrany přírody vyhlásit za památné stromy. Stejně tak může orgán ochrany přírody ochranu památného stromu zrušit za podmínek pro udělení výjimky dle § 56 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, anebo v zájmu ochrany přírody. Podmínky specifikuje § 56 ZOPK, který umožňuje správním rozhodnutím získat výjimku ze zákazu u památných stromů. A tím se stává podkladovým rozhodnutím pro stavební povolení. K žádosti o vydání stavebního povolení dle § 110 SZ připojí dle odst. 2 písm. d) rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady vyžadované zvláštními předpisy. Orgán ochrany přírody je tak dotčeným orgánem a ZOPK zvláštním předpisem. Odst. 2 § 4 SZ nadto uvádí, že orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních předpisů.

K faktu, že výjimky tvoří samostatné podkladové rozhodnutí, se vyjádřil ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud ze dne 12. 2. 2008. Nejvyšší správní soud se svým výrokem ztotožnil s právním názorem stěžovatelů: „*Rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě,*

---

<sup>23</sup> § 10 odst. 1, 2 ZOPK.

*kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.*<sup>24</sup>

Existence povolování výjimek a vůbec existence výjimek jako taková je právu životního prostředí rozhodně nežádoucí jev. Zákaz něčeho, z čeho je možné následně získat výjimku, není optimální řešení pro ochranu životního prostředí. A v případě, že už tak být musí, procesní postup povolování výjimek by měla korigovat náležitá právní úprava tak, aby podmínky povolování byly řádně prošetřeny.

### **4.3 Výhody a nevýhody řetězení**

Jednoznačnou výhodou řetězení se dle mého názoru fakt, že tento princip chrání práva účastníků, jelikož za předpokladu, kdy v našem případě k udělení výjimky nedošlo, účastníci nesetrvávají ve spleti správních rozhodnutí, které se vzájemně podmiňují, jako tomu je v případě subsumpce. Účastníci tak předem vědí, že k realizaci jejich záměru s ohledem na zamítavé rozhodnutí nedojde, čímž je šetřen jejich čas, úsilí a v neposlední řadě i finance (například nedojde k zadávání zakázek, vytvoření projektové dokumentace apod.) Další výhodou spatřuji v tom, že adresát v případě zamítavého rozhodnutí se může lépe bránit než v případě subsumpce a to tak, že proti zamítavému rozhodnutí může podat přímo odvolání. Princip řetězení tak lépe chrání dotčená práva adresátů rozhodnutí. I když účastník na jedné straně ví na čem je, celý přísně formalizovaný proces jednotlivých na sobě řetězených správních rozhodnutí pro něj znamená zdlouhavost a zátěž, jelikož na sobě řetězí řízení je kolikrát složité a ne každý občan se v něm hbitě orientuje, či má možnost na něj kladené procesní nároky uplatnit, může se stát i přítěží pro úřednický aparát kladením dotazů ohledně vysvětlení jednotlivých kroků v řízení. Tím dochází ke snížení efektivnosti výkonu veřejné správy, jelikož se musí zabývat pomocí jednotlivým občanům, a mnohdy ne jen jim.

---

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154.

## 5. Subsumpce

Problém subsumpce je aktuálně ožehavým tématem, jedná se o novou problematiku, která vznikla v důsledku růstu počtu vazeb mezi jednotlivými složkovými zákony. V teorii správního práva se jedná o takřka novou otázku, která doposud nebyla nijak obsáhle zpracována, neboť v minulosti byla pozornost zaměřována na správní akt jako takový. Až v poslední době se začala pozornost zaměřovat na jednotlivé vazby mezi správními akty. Problémy spojené se složitostí subsumpce jsou často vytýkány ze strany odborníků z praxe, soudců, ale i ostatních, kteří aplikují správní právo či právo životního prostředí. Problematika subsumovaných správních aktů je skutečně náročná a dělá obtíže při aplikaci práva a následné nejasnosti jsou často dotvářeny judikaturou.

Vedle vazeb spočívajících v řetězení mohou nastat situace, kdy je navenek vydán jeden finální konstitutivní správní akt, který v sobě subsumuje celou řadu dalších aktů, tyto akty jsou tak podmiňujícími rozhodnutími pro akt finální, dodávám, že může ale subsumovat i akt jediný. De facto se o ně správní orgán zjednodušeně řečeno opírá a vychází z nich při vydávání finálního aktu. Fyzická nebo právnická osoba požádá jen o vydání finálního aktu, kdy příslušný správní orgán vydání podmiňujících aktů iniciuje z úřední povinnosti. Finální akt se tak stává projevem vůle více vykonavatelů veřejné správy. Subsumované správní akty nesměřují navenek, nejsou ani správními rozhodnutími, nezavazují individuálně určené subjekty, jsou to podkladové akty závazné pro orgán veřejné správy, který je použije jako podklad pro vydání finálního aktu.

Obsah finálního aktu se potom definitivně nekryje s obsahem jednotlivých rozhodnutí, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. polemicky dodává: „*Jinak by konstruovat subsumpci postrádalo smysl a bylo buď projevem plané byrokratizace, kdy je úprava koordinace činnosti správních úřadu „řešena“ k tíži adresátů správního aktu, či přinejlepším by finální akt byl zbytnělou formou určitého informačního úkonu.*“<sup>25</sup> I přes výše zmíněné JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. rozeznává subsumpci z hlediska míry závaznosti podmiňujícího aktu pro obsah finálního aktu na subsumpci absolutní a relativní. Subsumpce absolutní spočívající v jednoznačném promítnutí obsahu podmiňujícího aktu do finálního je pak skutečně projevem byrokratizace. Za to subsumpce relativní dává větší možnost orgánu vydávajícímu finální akt větší míru pravomoci, kdy orgán na základě správního uvážení, které mu dává jisté procesní mantinely, svůj finální akt opře o jednotlivý podmiňující akt/akty do té míry jak on sám uzná za vhodné.

---

25 *Vybrané otázky správního práva*. Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 88.

Relativní subsumpce přináší i možnost pro orgán koordinovat drobné rozpory v obsahu jednotlivých podmiňujících aktů.

Mezi podmiňujícím aktem a finálním aktem je vztah souvztažnosti a závislosti. „*Finální akt nemůže obstát bez podmiňujícího aktu či podmiňujících aktů a naopak.*“<sup>26</sup> Existují dva druhy vazeb mezi nimi, jednou z možností je, že negativní podmiňující akt předurčí negativní dopad i na finální akt, který bude rovněž negativní. V případě, že je vydáváno více podmiňujících aktů a jen jeden z nich bude mít negativní – zamítavý charakter, bude to mít dopad stejný dopad jako v podobě vydání jediného negativního podmiňujícího aktu.

Může nastat také situace, za které „*negativní finální akt blokuje realizaci podmiňujícího aktu, je jakousi, volně řečeno, překážkou jeho účinnosti. A v tomto smyslu závisí podmiňující akt na aktu finálním. Obsah podmiňujícího aktu nemůže být realizován samostatně, bez finálního aktu.*“<sup>27</sup>

Finální akt nachází svou oporu v jednotlivých podmiňujících aktech, ale i ty mezi sebou mohou mít vnitřní nesrovnalosti a mohou se navzájem negovat. Jak je řešen nastíněný rozpor v podmiňujících aktech? Tuto otázku si klade rovněž JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Do doby, než bude vydán finální akt, mají jednotlivé orgány prostor pro sjednocení a koordinaci jednotlivých podkladových rozhodnutí. Jelikož se jednotlivé podmiňující akty účastníkům nedoručují, nedostávají se ani do právní moci. Vzhledem k tomu, že „*subsumované správní akty nesměřují navenek, nelze je považovat za správní rozhodnutí, neboť nezavazují individuálně určené subjekty, nýbrž orgán veřejné správy, který vede řízení o finálním správním aktu*“.<sup>28</sup> Aby se podmiňující akt stal správním aktem, musí být schopen alespoň materiální právní moci, tedy být aktem závazným a nezměnitelným. Jednotlivé subsumované akty se nedoručují, nejsou ani účastníkovi oznamovány, nelze se proti nim ani odvolat. Do právní moci se dostávají společně až s vydáním finálního aktu, podmiňující akty tak nevystupují proti účastníkovi samostatně, ale vždy prostřednictvím finálního aktu. Až finální akt má povahu správního rozhodnutí. Orgány vydávající podmiňující akty mají tedy prostor pro koordinaci jednotlivých aktů až do vydání finálního aktu. Po právní moci finálního aktu, již pochopitelně není koordinace možná. Řešení rozporů či drobných nejasností jednotlivých aktů je tak odrazem činnosti veřejné správy a jejím snahám vzájemné rozpory překlenout.

---

<sup>26</sup> *Vybrané otázky správního práva.* Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 88.

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625.

Z hlediska příslušnosti k vydání podmiňujícího a finálního aktu lze rozlišovat vnější a vnitřní subsumpci. Typicky vnější subsumpce, kdy akt jednoho správního řádu (v institucionálním smyslu) podmiňuje akt jiného správního úřadu. „*Vnitřní subsumpce je typická pro vykonavatele veřejné správy, kteří mají tzv. generální příslušnost či všeobecnou působnost. V našich podmínkách jde o obecní úřady, pověřené obecní úřady, okresní úřady a krajské úřady.*“<sup>29</sup> Příklad, kdy finální akt vydává též správní úřad, je třeba považovat z hlediska nutnosti a vhodnosti. Jelikož jediný správní úřad vydává zároveň akt finální a akt podmiňující, dochází tak k lepší koordinovanosti obsahu podmiňujícího a finálního aktu. Nicméně konstrukce subsumovaných aktů v působnosti jediného správního úřadu tak zbytečně zatěžuje orgán výkonu veřejné správy a bylo by v tomto případě vhodnější vnitřní subsumpci nahradit vydáním jediného správního aktu. Pokud jde o vhodnost, je třeba posuzovat, „*zda je únosné nebo účelné, aby též vykonavatel veřejné správy hájil různé často rozporné, oblasti veřejného zájmu.*“<sup>30</sup>

## 5.1 Závazné stanovisko

O subsumpci se tedy jedná, pokud je finální správní rozhodnutí podmíněno vydáním podkladových správních aktů. Dosud jsem teoreticky zvažovala problematiku subsumpce a vydávání podmiňujících aktů. Právě závazná stanoviska, jakožto jiné úkony dle části čtvrté správního řádu, vytváří subsumovaný správní akt. Slouží jako prostředník mezi zájmem a finálním aktem, kterým je zajišťována ochrana veřejných zájmů. Orgán vydávající závazná stanoviska neboli dotčený orgán, poskytuje správnímu orgánu, který vede řízení závazné posouzení záměru, zda při realizaci tohoto záměru nemůže dojít k poškození či ohrožení konkrétního záměru, který má orgán dotčený ve své působnosti.

Závazná stanoviska jsou tak uplatněním principu prevence a předběžné opatrnosti, jakožto předních principů práva životního prostředí. Díky nim je chráněn veřejný zájem v rovině práva životního prostředí, myšleno v konkrétním složkovém zákoně, který závazná stanoviska upravuje. Dotčený orgán vydávající závazná stanoviska, který má záměr v působnosti, dokáže záměr posoudit s větší mírou odbornosti, než by byl sám finální orgán schopen. Závazná stanoviska tak fungují s nadsázkou na principu „brzd či plynu“ pro daný záměr. Dotčené orgány dle složkových zákonů tak konkrétní záměr preventivně zhodnotí z hlediska ochrany životního prostředí i s přihlédnutím k dopadu záměru k veřejnému zájmu jako celku. Závazná stanoviska hrají při ochraně životního prostředí významnou roli, jelikož se podílí na ochraně

---

<sup>29</sup> *Vybrané otázky správního práva.* Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 88.

<sup>30</sup> Tamtéž.

statku tvořící přirozené prostředí pro lidstvo a regulují tak případné poškození či ohrožení životního prostředí, které by mělo nevratný dopad.

Část čtvrtá správního řádu upravuje postup správních orgánů při vydávání vyjádření, osvědčení, stanovisek, závazných stanovisek a jiných úkonů. Společným jmenovatelem části čtvrté je *„že se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti a ani se závazně neurčuje, že osoba nějaká práva či povinnosti má nebo nemá. Zkrátka nenaplnují materiální znaky rozhodnutí, ani konstitutivního, ani deklaratorního. Hranice mezi těmito úkony a deklaratorními správními rozhodnutími je však velice a někdy nezřetelná. Nelze přitom vycházet pouze z jejich pojmenování, ale je třeba vzít v úvahu jejich právní znaky.“*<sup>31</sup> Kdyby závazná stanoviska zakládala, měnila, rušila práva či povinnosti nebylo by tedy již zapotřebí finálního aktu.

Závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, který nelze považovat za samostatné rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ. Správní řád považuje závazné stanovisko jako podklad, vyjádření dotčeného správního orgánu pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení. Legislativní úprava definice závazného stanoviska je v části třetí správního řádu odst. 1 § 149, který definuje závazné stanovisko, jakožto úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Nadto dodává, že správními orgány příslušnými k vydání závazného stanoviska jsou dotčené orgány. Tyto definiční znaky závazného stanoviska pak pomáhají vytyčit hranici mezi správními rozhodnutími a úkony dle části čtvrté správního řádu. Rozhodnutím dle § 67 SŘ správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Oproti tomu závazné stanovisko nezakládá, nemění, ani neruší práva a povinnosti. Nemá tedy konstitutivní ani deklaratorní charakter, závazná stanoviska nesměřují navenek. Stává se tak pro účastníka řízení nezávazným, závazné je až rozhodnutí, kterému je závazné stanovisko podkladem.

Judikatura se v návaznosti na praxi přiklonila k tomu, že subsumované akty jsou někdy vydávány v podobě rozhodnutí, jelikož jsou tak lépe chráněna práva účastníka. Příkladem výše zmíněného je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008: *„Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve*

---

<sup>31</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 87.



znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.<sup>32</sup> Tedy závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích dle § 44 ZOPK je správním rozhodnutím.

Tato situace se odráží v možnosti řešení, které dává § 157 SŘ, pokud namísto závazného stanoviska se vydá správní rozhodnutí a nebude – li tím způsobena újma žádné z dotčených osob, může správní orgán usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení, nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje, pokud byl příslušný oba předmětné úkony vydat nebo uskutečnit. Vůči takovému závaznému stanovisku, které je správním rozhodnutím, lze samostatně podávat odvolání a jiné opravné prostředky, na rozdíl od závazných stanovisek v pravém smyslu. Oporou pro výše zmíněné je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, který říká: „*De lege lata může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu.*“<sup>33</sup>

Podkladový akt je závazným aktem jen, jestliže vyhovuje definici závazného aktu v § 149 SŘ, kde jsou závazná stanoviska definována materiálně, nikoliv formálně. „*Zákon může určit, že akt, který je z materiálního hlediska závazným stanoviskem, se vydává ve správním řízení ve formě rozhodnutí. Možná je i opačná, kdy akt, který je z materiálního hlediska rozhodnutím, se na základě zvláštní právní normy vydává formou závazného stanoviska.*“<sup>34</sup>

Vymezili jsme rozdíl mezi závaznými stanovisky a rozhodnutím. Nejednotné označení podkladových právních aktů přináší problém v jejich vzájemném rozlišování. V praxi se tento problém ještě prohlubuje. Část čtvrtá správního řádu upravuje postup správních orgánů při vydávání vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, dále pak část čtvrtá se obdobně použije i v případě, provádí – li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté a šesté části správního řádu. O části čtvrté by se dalo říct, že má takovou doplňující úlohu. Souhrnným názvem úkony dle části čtvrté označujeme jako jiné úkony, „jde o úkony, jejichž prostřednictvím vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy, a které přímo nezasahují do ničích práv.“<sup>35</sup> Tyto úkony mají

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65.

<sup>34</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 89.

<sup>35</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnické učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 324.

vykonavatelé veřejné správy povinnost provést, při nesplnění této povinnosti by se jednalo o nesprávný úřední postup. Například nesplnění povinnosti při vydávání osvědčení.

Mezi jinými úkony se vyskytují i takové úkony, které mají podkladový charakter pro vydání rozhodnutí. Jsou jimi například vyjádření, posudky, sdělení, doporučení, stanovisko, které se stávají formálním předpokladem pro vydání rozhodnutí. Podkladové akty oproti závaznému stanovisku nejsou právně závazné a k jejich obsahu je třeba pouze přihlídnout. V tom je jejich zásadní rozdíl. Účelem těchto aktů je vyjádření odborného názoru, avšak tento názor není právně závazný. Vzhledem k tomu, že nezasahují do ničích práv je nelze přezkoumat dle § 82 SŘS, není zde žalobní legitimace pro Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, jelikož se musí jednat o zásah a posudky, stanoviska a vyjádření dle výše řečeného „*nezasahují autoritativním způsobem do subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob.*“<sup>36</sup> Navzdory tomu lze proti takovým úkonům podat stížnost ve smyslu § 175 SŘ, jelikož ta dává možnost obracet se na správní orgány proti postupu správního orgánu. Též může dotčená osoba využít institutu petice na základě zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. „*Při soudním přezkoumávání zákonnosti správního aktu se zákonnost nezávazných stanovisek nebo obdobných úkonů, které mu předcházely, samostatně neposuzuje.*“<sup>37</sup> Při přezkoumání napadeného rozhodnutí dle SŘS soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí a byl – li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není – li jím sám vázán a neumožňuje – li správní řád žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Nejednotné označení podkladových aktů, nejednotná terminologie k označení závazných stanovisek přináší opravdové problémy v praxi. Obecný právní předpis, správní řád, neodpovídá, zda se jedná o závazné stanovisko či nikoliv. Odpověď nacházíme až v samotných zvláštních zákonech, které buď stanoví, že se jedná o závazné stanovisko nebo „*prostřednictvím poznámky pod čarou odkazující buď na nový správní řád jako celek, nebo na ustanovení § 149 SŘ. Naznačené vodítko je však pouze orientační, neboť dle ustálené judikatury Ústavního soudu nemají poznámky pod čarou normativní význam.*“<sup>38</sup> Je tedy otázkou času, než se tato disharmonie ustálí, do té doby nezbyvá než brát jako vodítko z výše zmíněného problému názvosloví judikaturu českých soudů.

---

<sup>36</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 331.

<sup>37</sup> Tamtéž, str. 338.

<sup>38</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 90.

## 5.2 Náležitosti závazných stanovisek

Závazná stanoviska se svým obsahem blíží povaze rozhodnutí, náležitosti rozhodnutí jsou zřejmé, zakotvení nachází v § 68 a § 69 SŘ. Stejně jako rozhodnutí musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, mělo by se tímto vzorem řídit i závazné stanovisko, ačkoliv to nikde přímo uváděno není. Náležitosti závazných stanovisek, které nejsou tak přísně formalizovány jako správní rozhodnutí, by měly odpovídat obecné nauce o náležitostech správních aktů, musí tedy splňovat kompetenční, obsahové, procedurální podmínky a podmínky vnější formy.

### 5.2.1 Kompetenční podmínky

Z hlediska kompetenčních náležitostí, které „vyjadřují hmotněprávní působnost a pravomoc správních orgánů a procesněprávně jejich příslušnost k vydání aktu. Správní akt musí být vydán věcně a místně, popřípadě též funkčně příslušným orgánem, v mezích jeho pravomoci a nesmí přitom dojít ke zneužití této pravomoci.“<sup>39</sup> Takto příslušným k vydávání závazných stanovisek jsou dotčené orgány na základě § 136 odst. 1 SŘ.

### 5.2.2 Dotčené orgány

Dotčené orgány mají velmi důležitou úlohu právě v ochraně životního prostředí, jelikož právě tyto orgány mají úlohu chránit a prosazovat veřejné zájmy. Úkolem je ochrana veřejného zájmu v rovině pravomoci a působnosti, kterou jim dal zákon. Právě dotčené orgány jsou klíčovými orgány vydávajícími závazná stanoviska, jen ony mají dané záměry ve své působnosti a jen ony dokážou věc náležitě posoudit. Dotčené orgány jsou zřizovány pouze zákonem, jak vyplývá z čl. 79 odst. 1 Ústavy. Vzhledem k tomu, že právo životního prostředí jako celek čerpá z mnoha složkových zákonů, bylo třeba najít prostředníka právě mezi orgány vydávajícími finální akt a pak mezi orgánem dle složkového zákona, který v dané věci má pochopitelně vyšší míru specializace a je tak chopen s ohlednutím k principu dobré správy se lépe k věci vyjádřit. Většina složkových zákonů upravuje postavení dotčených orgánů, jejich práva i povinnosti. Odpověď na otázku kdo je dotčeným orgánem nám dávají jednotlivé složkové zákony, například dle § 48 odst. 1 písm. u) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší je dotčeným orgánem státní správa v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší krajský úřad s výjimkou malých stacionárních zdrojů podle § 50 odst. 1 písm. a) kde je dotčeným orgánem obecní úřad.

---

<sup>39</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 204-205.

Obecnou úpravu dotčených orgánů najdeme v hlavě druhé správního řádu, dotčené orgány nachází své zakotvení v § 136 SŘ. Dotčenými orgány jsou podle § 136 odst. 1 SŘ ty orgány o nichž to stanoví zvláštní zákon (tím myslíme výše zmíněné složkové zákony) a ty správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Odstavec druhý rozšiřuje odstavec první tím, že dává postavení dotčených orgánů i územním samosprávným celkům, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Obec či kraj může mít postavení účastníka řízení, pokud však v řízení, která se týká územního samosprávného celku na samosprávu, nebude v tomto správním řízení územní samosprávný celek účastníkem řízení, bude mít postavení dotčeného orgánu, jestliže se předmět řízení bude týkat jeho práva na samosprávu. Ustanovení odstavce druhého přiznává územním samosprávným celkům postavení dotčeného orgánu, pokud se věc týká jejich práva na samosprávu.

Správní orgán, který ve věci vydává finální akt, musí vždy z moci úřední zjistit která závazná stanoviska, kterých dotčených orgánů bude třeba opatřit, dotčené orgány jsou příslušné dle zvláštních zákonů, které hají jednotlivé složky práva životního prostředí.

Dotčené orgány jsou povinny dodržovat součinnost spolu se správními orgány. *„Dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona.“*<sup>40</sup> Porušením povinnosti se má na mysli, poskytnutí takové informace, která je například utajovaná, nebo je dána povinnost mlčenlivosti. Práva a povinnosti dotčených orgánů jsou upravena v odstavci čtvrtém, ze kterého plynou práva dotčených orgánů jakožto právo nahlížet do spisu v souvislosti s posouzením otázky zda zahájit řízení, s již probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru, dále obdržují kopii materiálů tvořící součást spisu. Spis dle § 17 odst. 1 podání, protokoly, záznamy, přílohy, písemná vyhotovení rozhodnutí, dotčenému orgánu jsou tak zpřístupněny všechny podkladové materiály rozhodnutí.

*„K ostatním podkladům pro vyjádření rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily.“*<sup>41</sup> Pod pojmem „ostatní podklady“ se rozumí podklady jiné, než ty, ke kterým se vyjadřují již ze samotného titulu dotčených orgánů. Dotčený orgán se tak může vyjadřovat i k jiným úkonům jiných dotčených orgánů, například k závaznému stanovisku jiného dotčeného orgánu, nejen pokud si to vyhradí a jestliže takové zájmy by spadaly do jeho zákonem chráněnému zájmu. Dotčené orgány mají rovněž právo na zahájení přezkumného řízení v případě, že lze pochybovat, že rozhodnutí je

---

<sup>40</sup> § 136 odst. 3 SŘ.

<sup>41</sup> § 136 odst. 4 SŘ.

v souladu s právními předpisy. Dotčený orgán podá podnět k zahájení nezkumného řízení, nejčastěji v případě, kdy finální akt – rozhodnutí není v souladu se závazným stanoviskem, který dotčený orgán vydal. Jelikož dle § 149 odst. 1 SŘ je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí.

Účelem ustanovení § 136 odst. 5 SŘ „*je pokud možno zamezit duplicitě při provádění úkonů správních orgánů a zajistit tak co možná nejefektivnější průběh správního řízení.*“<sup>42</sup> Správní orgán, který vede řízení spolu s dotčenými orgánem tak mohou v mezích své působnosti činit společné úkoly s ohledem na zásadu procesní ekonomie, součinnosti a hospodárnosti, s výjimkou vydání rozhodnutí. „*Příkladem takového postupu může být provedení společného úkonu, kterým dotčený orgán opatřuje podklad pro vydání závazného stanoviska, zatímco správní orgán, který vede řízení, opatřuje podklad pro vydání rozhodnutí ve věci.*“<sup>43</sup> Popřípadě může správní orgán využít výsledků dotčeného orgánů, pokud tím nezpůsobí újmu účastníkům na jejich právech, vše za podmínek, že s takovým postupem orgán dotčený a správní souhlasí.

Odstavec šestý § 136 SŘ obsahuje právní úpravu v případě řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování. K rozporům bude nejčastěji docházet v případě, kdy dotčený orgán vydal závazné stanovisko, které je svým obsahem závazné pro výrokovou část konečného rozhodnutí. Ostatní podklady totiž správní orgán hodnotí podle své úvahy dle § 50 odst. 1 SŘ ovšem jen pokud se nejedná o výše zmíněné závazné stanovisko. Rozpory mohou mezi závazným stanoviskem a rozhodnutím, nebo mezi závaznými stanovisky navzájem. Dle § 136 odst. 6 použijeme „*přiměřeně ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení k vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.*“<sup>44</sup> Dle § 133 jsou správní orgány, mezi nimiž došlo k sporu o věcnou příslušnost, povinny to bezodkladně oznámit nejvýše nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li společně nadřízený, projednají daný rozpor ústřední správní orgány, které jsou nadřízeny těmto správním

---

<sup>42</sup>

C.H. Beck, 2008, s. 592. ISBN 978-80-7179-784-5, str. 424.

<sup>43</sup> Tamtéž.

<sup>44</sup> § 136 odst. 6 SŘ.

orgánům. Ústřední správní úřady projednají rozpor v dohadovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Je-li dohadovací řízení bezvýsledné, podá ústřední správní úřad, který dohadovací řízení zahájil, zprávu o průběhu dohadovacího řízení spolu s návrhy ostatních ústředních správních úřadů k řešení k vládě. Tento postup se ovšem nevztahuje na případy rozporů územně samosprávných celků, jestliže se věc týká práva na samosprávu. Jelikož by takovým zásahem bylo porušeno ústavně garantované právo územně samosprávných celků na samosprávu.

K výše zmíněným dotčeným orgánům, lze konstatovat, že tvoří nedílnou složku v procesu vydávání závazných stanovisek a jsou v rovině ochrany přírody nepostradatelnou součástí, která zajišťuje efektivní a zároveň preemptivní ochranu před ohrožováním či porušováním jednotlivých složek práva životního prostředí, kde dotčené orgány slouží jako prosazovatelé veřejných zájmů.

### 5.2.3 Obsahové podmínky

Obsah závazných stanovisek musí být určitý, musí být patrné, který orgán je vydáván, čeho se týká, komu je určen, co spatřuje a jakým způsobem, podle jakého ustanovení a na základě kterých skutečností došel k vydání závazného stanoviska. Obsah vyjadřuje vůli dotčeného orgánu v konkrétní věci a je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, který ve věci pak bude vydávat finální akt, sleduje tak zákonem stanovený účel. Závazné stanovisko musí obsahovat odůvodnění, na základě kterého dotčený orgán došel k učiněnému závěru. A stejně tak s odkazem na obecné principy správního práva je požadavkem každého správního aktu nebýt v rozporu s dobrými mravy, jelikož dle znění § 2 odst. 3 SŘ: „*Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“<sup>45</sup> Pokud při vydávání závazných stanovisek je třeba, aby dotčený orgán použil správního uvážení, je nutné, aby v situacích, které jsou si skutkově blízké, nevznikaly rozdíly. Jedná se tak o materiální rovnost při vydávání závazných stanovisek.

Obsahem závazných stanovisek je v neposlední řadě i poučení o možnosti přezkumu stanoviska v odvolacím řízení, rovněž se jedná o naplnění principů správního práva, a to konkrétně principu dodržení zásady ochrany nabytých práv, zakotvená v § 4 odst. 2 až 4 SŘ: „*Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené*

---

<sup>45</sup> § 2 odst. 3 SŘ.

*osoby potřebné. Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“*

#### **5.2.4 Podmínky vnější formy**

Forma závazných aktů, které není tak přísně formalizována jako u rozhodnutí, musí být zásadně písemná. Měla by být označena jako závazné stanovisko, měla by obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení. Závazné stanovisko by mělo obsahovat označení dotčeného orgánu, který je vydává, číslo jednací, aby bylo patrné, ke které věci se závazné stanovisko vztahuje, rovněž nesmí chybět podpis oprávněné osoby, která závazné stanovisko za dotčený orgán vydala a datum a úřední razítko. To, že závazná stanoviska musí obstat formálním a obsahovým náležitostem, které jsou kladeny pro správní rozhodnutí dle § 67 a násl. SŘ, dokládá i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí<sup>46</sup>, které shrnul v tom směru, že závazné stanovisko obsahuje všechny na něj kladené zákonné náležitosti. A tedy označení závazného stanoviska, označení správního orgánu, který je vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce a podpis oprávněné úřední osoby.

Jelikož se závazná stanoviska účastníkům nedoručují, jelikož slouží jako podklad rozhodnutí, v praxi se tak často stává, že dotčený orgán věc posoudí tak, že se zmůže na prosté „bez připomínek“ nebo „souhlasí“ apod., tomu by měla být udělena přítrž a dotčené orgány by měly dodržovat obecné náležitosti pro správní akt, jelikož takové závazné stanovisko, neobsahuje odůvodnění či poučení, nelze je považovat za bezvadný správní akt a mohou se tak stát předmětem přezkumného řízení.

#### **5.2.5 Procedurální požadavky**

Závazné stanovisko nachází legální definici v § 149 SŘ, která ovšem neupravuje postup při vydávání závazných stanovisek. Ten je upraven částí čtvrtou SŘ, která upravuje postup při vydávání vyjádření osvědčení, provádění ověření nebo činí sdělení týkající se dotčených osob. Postup je dále upraven částí první, při vydávání závazných stanovisek použijeme obecné zásady správního práva a taky jednotlivými ustanoveními části druhé a třetí, které jsou vyjmenovány v § 154 SŘ. Část čtvrtá upravuje postup řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí. Na úpravu vydání závazných stanovisek se použijí § 155 - § 158 SŘ, pokud speciálně §149 SŘ o závazném stanovisku upraví jinak, má zákonná úprava § 149 SŘ nebo zvláštní předpis přednost před postupem upraveným v části čtvrté dle § 155 - §158 SŘ. Pokud tedy zvláštní právní předpis nestanoví jinak, postupuje se při vydání stanovisek dle části čtvrté

---

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 9 As 26/2010 – 97.

SŘ s přiměřeným použitím ustanovení části první druhé a třetí. Rovněž při vydávání je třeba použít výše zmíněné obsahové náležitosti pro rozhodnutí § 67 a 68 SŘ.

Závazná stanoviska jsou vydávána dotčenými orgány, „*dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.*“<sup>47</sup> Odpověď na otázku, kdy a za jakých podmínek dotčené orgány vydávají závazná stanoviska, správní řád neobsahuje, podmínky vydání upravují jednotlivě zvláštní zákony.

Existují dvě možnosti zahájení řízení o vydání závazného stanoviska u dotčených orgánů, jednak sám správní orgán příslušný k vydání konečného rozhodnutí z moci úřední požádá dotčený orgán o vydání závazného stanoviska, jelikož jej potřebuje jakožto subsumovaný podklad pro své finální rozhodnutí. Tento jev nazýváme čistou subsumpcí. „*V případě čisté subsumpce fyzická nebo právnická osoba žádá jen o vydání finálního aktu a vydání podmiňujících aktů iniciuje z úřední povinnosti správní orgán příslušný k vydání finálního aktu.*“<sup>48</sup> Druhá varianta spočívá v tom, že sám účastník si o vydání požádá, jelikož jej potřebuje jako podklad pro konečné rozhodnutí, děje se tak převážně v řízeních vedených dle stavebního zákona, jelikož novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) princip vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány popřela a účastníkům dle stavebního zákona vznikla tak nepříjemná povinnost opatřovat si potřebná závazná stanoviska ze své iniciativy před podáním žádosti o finální akt. K tomu advokátka Mgr. Jana Macháčková dodává: „*Z důvodu neúměrné zátěže stavebního úřadu, byla vypuštěna povinnost stavebního úřadu opatřit si nedoložená a chybějící závazná stanoviska popř. rozhodnutí dotčených orgánů*“<sup>49</sup>

Postup správního orgánu při vydávání blíže upravuje odst. 2 § 149 SŘ „*Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.*“ Usnesením tedy přeruší a požádá dotčené orgány o vydání závazného stanoviska jakožto podkladu pro rozhodnutí. Vydané závazné stanovisko zavazuje pouze správní orgán, který je ve věci příslušný k vydání finálního aktu. Pro správní orgán je závazné stanovisko závazné v rovině té, že se o děj nemůže odchýlit a je jím zcela vázán. Vyplývá to i z odst. 4 § 50 „*Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný,*

---

<sup>47</sup> § 136 odst. 1 SŘ.

<sup>48</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnické učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 231.

<sup>49</sup> MACHÁČKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování. *Stavební právo: bulletin*. 2012, č. 3, ISSN 1211-6386.S.25, str. 24-34.



*hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“* V případě závazných stanovisek tedy správní orgán nepoužije zásadu volného hodnocení důkazů, nelze tedy závazné stanovisko brát v potaz jako důkaz, ke kterému se jen přihlédne. Je závazné pro výrokovou část rozhodnutí.

Správní orgány jsou povinny dodržovat obecnou zásadu v § 6 SŘ *„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§80).“* U nadřízeného správního orgánu, který má závazné stanovisko vydat je tak možné se domáhat ochrany před nečinností dle § 80 SŘ.

Poté, co je dotčený orgán požádán o závazné stanovisko je bez zbytečných průtahů vydá. Toto závazné stanovisko může mít buď pozitivní, nebo negativní charakter. V případě, že bude vydáno negativní závazné stanovisko, odrazí se to i ve výrokové části rozhodnutí, jelikož závazné stanovisko, jakožto podmiňující akt, na sebe s finálním aktem logicky a časově navazují. Není tedy možné, aby byl vydán vyhovující finální akt navazující na negativní závazné stanovisko. Nadto § 149 uvádí *„Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.* Klasickým příkladem je potřebný souhlas pro územní řízení, vydání nesouhlasu v podobě negativního stanoviska vylučuje vyhovění žádosti o územní rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se k výše zmíněnému vyjadřuje velmi jasně a trefně *„smyslem a účelem předmětného ustanovení je naplnit zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů (procesní ekonomie) podle ust. § 6 správního řádu a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak předurčen obsahem závazného stanoviska.“*<sup>50</sup> Změny či zrušení tohoto stanoviska pak lze dosáhnout pouze v rámci odvolacího řízení proti konečnému negativnímu rozhodnutí postupem podle § 149 odst. 4 SŘ

Postupem správních orgánů při aplikaci předmětného ustanovení odst. 3 § 149 se zabýval i poradní sbor ministerstva vnitra. Který aplikaci výše zmíněného paragrafu rozšířil a ujasnil. *„Pokud je k žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud je z žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, správní*

---

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150.

*orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud není žádost bezvadná, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a v případě, že řízení nezastaví nebo nebude postupovat podle § 51 odst. 3 nebo § 149 odst. 3 správního řádu, žádost projedná. Správní orgán může žádost zamítnout nebo řízení zastavit, aniž by postupoval výše popsáním způsobem, pokud je v konkrétním případě zjevné, že rozhodnutím ani jemu předcházejícím postupem správního orgánu nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy účastníků řízení odlišných od žadatele.“<sup>51</sup> Ujasnil tak i způsob oznámení správního orgánu zahájení řízení účastníkům*

V případě, kdy dotčené orgány vydávají závazné stanovisko, které mají pozitivní charakter. Tak orgán vydávající finální akt doslova zkopíruje výrokovou část závazného stanoviska, která je pro něj závazná do svého finálního rozhodnutí, nad to jej může doplnit, případně dále rozvést dle jeho učiněných poznatků. Nelze však, aby se od něj odchýlil.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé podmiňující akty vůči adresátovi nepůsobí, vydávání je procedurálně zpracováno a vůči adresátovi působí až finální akt „Vydávání uvedených správních aktů je při subsumpci z hlediska adresáta koncentrováno.“<sup>52</sup> Jedná se o koncentraci, kterou je nutno odlišovat od společného řízení dle § 140 SŘ nebo spojení v podobě integrovaného povolení. Koncentrace ve smyslu koncentrace závazných stanovisek je pro adresáta velmi výhodná, převážně z časových důvodů, pokud bude vydáno pozitivní závazné stanovisko. Přináší však i úskalí, protože v případě vydání negativního závazného stanoviska, adresát musí počkat až do vydání negativního finálního aktu a teprve poté se může obrátit na opravné prostředky. Nebo dokonce pokud závazné stanovisko bylo postihnuto vadou tak tato vada se promítne i do finálního aktu.

Od subsumpce musíme rozlišovat v předchozí kapitole probírané téma řetězení správních aktů. Kdy každý řetězící akt má svůj vlastní osud v podobě rozhodnutí a není podmiňující k finálnímu aktu. Řetězení bylo v některých případech nahrazováno subsumpcí, kterou české právo zná již od devadesátých let, začátky nebyly úplně pozitivní, ale postupem času se začalo čím dál více řetězících aktů nahrazovat právě metodou subsumpce, tak je tomu například dodnes ve stavebním zákoně a zákoně o vyvlastnění.

---

<sup>51</sup> Závěr č. 99 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011. In: *Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-04-08]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu.aspx>

<sup>52</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 231.

Nevýhody řetězení a subsumpce může odstranit integrace, například v procesu vydání integrovaného povolení podle ZIP, je pak vydáváno jediné rozhodnutí, které nemá svoji oporu ani v rozhodnutích nebo závazných stanoviscích, ale v podobě jiných úkonů. *“Ve srovnání s řetězením nebo subsumpcí integrace předpokládá vymezení komplexnější působnosti správního orgánu, který vydává (jediný, integrovaný) správní akt.”*<sup>53</sup>

### **5.3 Přezkum závazných stanovisek**

#### **5.3.1 Odvolání**

Dotčené orgány nejsou neomylné a mohou tak při vydávání závazných stanovisek činit procesní či věcné vady, zvláště pak takové, které se budou „vkopírovávat“ i do finálního rozhodnutí. Fakt, že závazná stanoviska nežijí vlastním životem a jejich osud je závislý na osudu finálního aktu, platí v případě odvolání dvojnásob. Závazná stanoviska, nejsou nikterak v průběhu řízení doručována a účastník řízení se jejich obsah dozví až spolu s finálním rozhodnutím, bohužel kolikrát negativním. Až poté, co je rozhodnutí platně vydané a oznámené, stává se zároveň pro účastníka platným a zároveň pravomocným. Obrana proti závazným stanoviskům v průběhu řízení není možná, adresát takového rozhodnutí musí vyčkat až do vydání rozhodnutí, které v sobě závazná stanoviska subsumuje. Teprve po oznámení rozhodnutí dává správní řád možnost adresátovi podat odvolání v zákonné lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Podmiňující správní akt není oznamován samostatně, tedy okamžik oznámení podmiňujícího aktu se kryje s oznámením finálního aktu. Pan doktor JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. zcela trefně označuje subsumpci pro adresáta v případě odvolání jako past.<sup>54</sup> Adresát takového rozhodnutí tak má možnost se proti vadám spatřujících v závazných stanoviscích bránit, ale až poté co mu bylo oznámeno konečné rozhodnutí, správní řád poskytuje možnost přezkumu jím namítaných vad uskutečněných dotčenými orgány při vydávání závazných stanovisek.

Sám správní řád uvádí v § 149 odst. 4 možnost podat odvolání, kterým se napadá finální správní akt, jež v sobě zahrnuje závazné stanovisko. Jedná se o speciální úpravu odvolání proti rozhodnutí, jež je subsumováno jiným aktem. Při přezkumu závazného stanoviska postupuje odvolací orgán podle části čtvrté správního řádu. Odvolací správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je rovněž povinen obstarat si k posouzení odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku podklady, které se

---

<sup>53</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 379. ISBN 978-807-1792-543, str. 233.

<sup>54</sup> *Vybrané otázky správního práva*. Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 94.

stanou dostatečným základem pro rozhodnutí. Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolatel nemůže podat odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí. Pokud odvolání proti rozhodnutí směřuje zároveň i proti obsahu závaznému stanovisku, které se stalo subsumovaným aktem, má odvolací orgán povinnost vyžádat si od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení o správnosti nebo změnu závazného stanoviska. „*Vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*“<sup>55</sup> Podáním odvolání je možné obsah závazného stanoviska v odvolacím řízení změnit. Úpravy závazného stanoviska z hlediska instančního postupu nemůže provádět orgán, který byl dotčeným orgánem v průběhu vydávání stanoviska, nýbrž orgán, který je tomuto orgánu nadřízený. Jedná se o projev devolutivního účinku včas podaného odvolání v případech odvolání proti subsumovanému správnímu aktu. Výjimkou by byl přezkum samotného odvolacího orgánu v případech, pokud by vyšla najevo nulita podmiňujícího aktu. Odvolací orgán se tedy přímo obrací na orgán nadřízený s žádostí o vyžádání si potvrzení správnosti závazného stanoviska nebo jeho změnu. „*Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.*“<sup>56</sup> Nejvyšší správní soud se vyjádřil nad důležitostí výše zmíněného v případě, kdyby odvolací orgán tak neučinil: „*Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“<sup>57</sup> Účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby odvolací námitky, které napadají obsah závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem, podléhaly odbornému posouzení nadřízeným dotčeným orgánem, který v komparaci s odvolacím orgánem disponuje větší mírou specializace v dané věci. Nadřízený dotčený správní orgán závazné stanovisko změní nebo jej potvrdí za správné, bezvadné. Zákon v § 149 odst. 4 SŘ nepředpokládá, že by jej bez náhrady zrušil. Potvrzení nebo změna závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu je pak podkladem pro rozhodnutí o odvolání. Obsah závazného stanoviska nadřízený správní orgán posuzuje vzhledem k procesní, ale i věcné správnosti. Ke změně závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem dojde především v situacích, kdy podřízený

---

<sup>55</sup> § 149 odst. 4 SŘ.

<sup>56</sup> § 149 odst. 4 SŘ.

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009 – 63.

dotčený orgán vydal kladné či záporné stanovisko a nadřízený dotčený orgán dojde k názoru opačnému. Ke změně závazného stanoviska může dojít například, když se změni podmínky či okolnosti, které jsou esencí závazného stanoviska. Dovození, že případná změna se provádí formou vydání stanoviska nového, ale zákon ani Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu výslovnou formou pro změnu nebo potvrzení neuvádí.

V průběhu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem neběží třicetidenní lhůta pro vydání rozhodnutí, která plyne ode dne předání spisu spolu se stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. „*Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*“<sup>58</sup>

Toto ustanovení obsahuje chybný odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu, jedná se o lhůtu pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Po systematických a obsahových změnách ve vládním návrhu správního řádu v rámci jeho projednávání v Parlamentu České republiky zůstal v § 149 odst. 4 SŘ zachován odkaz na § 88 odst. 1 SŘ. S odkazem na zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu se tím myslí běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání § 90 odst. 6 SŘ. Správní řád nestanovuje nadřízenému správnímu orgánu lhůtu pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Z obecných zásad správního práva konkrétně dle § 6 odst. 1 SŘ i tak dovozujeme, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, nečiní-li úkony v zákonem stanovených nebo přiměřených lhůtách, není-li lhůta zákonem stanovena, lze použít ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností. Z toho vyplývá, že správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska je povinen odvoláním napadené závazné stanovisko potvrdit nebo změnit ve lhůtě přiměřené. Za přiměřenou se považuje lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání podle § 90 odst. 6 SŘ. Lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí. Pokud odvolací orgán přezkoumává rozhodnutí podmíněné podmíněným stanoviskem, které je zároveň napadáno není možné vydat rozhodnutí ve lhůtách podle § 71 SŘ. Za tím účelem § 149 odst. 4 věta poslední SŘ stanoví, že po dobu, kdy nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, přezkoumává toto závazné stanovisko na základě odvolání, lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběží. Dotčené orgány jsou tak chráněny před možným uplatněním opatření proti nečinnosti ze strany správního úřadu samotného, tak i ze strany odvolatele.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> § 149 odst. 4 SŘ.

<sup>59</sup> Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-06-10]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Odvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem. Dle závěru ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 „není však vyloučeno, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko měnit rovněž formou závazného stanoviska, a to z důvodu shodných právních účinků.“<sup>60</sup>

Při odvolání proti rozhodnutí, které má podklad v závazném stanovisku dochází k prolnutí dvou principů správního práva, na jedné straně k devolutivnímu účinku odvolání a na straně druhé k principu vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem. Stejně jako v prvním stupni je orgán vydávající finální akt vázán pro výrok svého rozhodnutí závazným stanoviskem, i odvolací orgán je vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu. V obou případech není možné se odchýlit.

## 5.4 Přezkum

Přezkumné řízení je dozorčí prostředek, který má v rukou v správní orgán, nikoliv účastník jak tomu je v případě odvolání. Správní orgány tak z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze pochybovat, zda je rozhodnutí v souladu s právními předpisy. Nezákonné závazné stanovisko, i když není rozhodnutím, ale úkonem dle části čtvrté správního řádu lze měnit v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. SŘ. Závazné stanovisko, které je samostatně nenapadnutelné řádnými opravnými prostředky je přezkoumatelné pro jeho nezákonnost v přezkumném řízení. Úprava řízení dle § 149 odst. 5 SŘ je úpravou speciální k § 156 SŘ. Úprava v § 156 obecně přezkoumává zákonnost jiných úkonů správních orgánů učiněných dle části čtvrté SŘ. Na přezkum závazného stanoviska se nebude uplatňovat § 156 SŘ, ale uplatní se přezkum dle § 94 - § 99 SŘ.

Na přezkumné řízení není nárok, účastníkovi řízení se přiznává právo alespoň podat podnět k zahájení nezákumného řízení. Ale na vyhovění mu není právní nárok. To, zda bude zahájeno přezkumné řízení, závisí na správním uvážení orgánu. Správní uvážení dává správnímu orgánu možnost pohybovat se v určitých mezích, mantinelech. Tedy podstatou správního uvážení je důvodnost pochybovat o souladu pravomocného rozhodnutí s právními předpisy, a pokud se tak ukáže, zahájit přezkumné řízení. „*Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo*

---

<sup>60</sup> Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-04-15]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

vydáno v rozporu s právními předpisy.<sup>61</sup> V přezkumném řízení je možné závazné stanovisko vydané v rozporu s právními předpisy buď změnit anebo zrušit. „Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“<sup>62</sup> Pokud jakýkoliv správní orgán zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět jinému příslušnému správnímu orgánu k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Příslušným je orgán nadřízený, který závazné stanovisko vydal. Bylo – li závazné stanovisko v přezkumném řízení zrušeno, věc se vrátí dotčenému orgánu nižšího stupně, který původně závazné stanovisko vydal, za účelem vydání nového závazného stanoviska. Pokud se již vede řízení o vydání rozhodnutí, které má za podklad předmětné závazné stanovisko, řízení se přeruší do doby, než o zákonnosti závazného stanoviska nebude pochyb. Obsah závazného stanoviska má zcela zásadní vliv na konečné rozhodnutí, je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, stejně tak přeruší správní orgán řízení, jestliže se dozvěděl o probíhající řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Výše zmíněné neplatí pro případ, kdy závazné stanovisko a finální rozhodnutí vydává ten samý správní orgán. V takové situaci správní orgán o společné žádosti více žadatelů nebo o společné žádosti týkajícího se téhož předmětu řízení nebo jiných věcně souvisejících otázek vede společné řízení.

Závazné stanovisko není správním rozhodnutím a neuplatní se v přezkumném řízení proti rozhodnutí podmíněným závazným stanoviskem lhůty dle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SŘ. Obecně takové rozhodnutí nelze vydat po uplynutí lhůty patnácti měsíců ode dne právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem. Přezkumné řízení se zahajuje usnesením o zahájení nezakumného řízení, které lze vydat do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení nezakumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Výše zmíněné lhůty v případě přezkumu závazného stanoviska neplatí.

Zákon v některých případech propůjčuje subsumovaným aktům charakter správního rozhodnutí. Takové závazné stanovisko, je výsledkem samostatného řízení a obsahuje formální i obecné předpoklady správního rozhodnutí. Je nazýváno jako závazné stanovisko, okamžikem vydání nabývá právní moc na rozdíl od závazných stanovisek v pravém slova smyslu, které nabývá právní moci až okamžikem vydání finálního aktu, který subsumuje.

---

<sup>61</sup> § 95 odst. 1 SŘ.

<sup>62</sup> § 149 odst. 5 SŘ.

Takovým příkladem je již zmíněný souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 ZOPK, podle kterého je souhlas z důvodu ochrany práv účastníků vydáván v samostatném správním řízení. Příkladem výše zmíněného je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008: „*Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.*“<sup>63</sup> Tedy souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 ZOPK je správním rozhodnutím, lze se proti němu samostatně odvolat či podat jiné opravné prostředky z důvodu, že se jedná správní rozhodnutí.

Za předpokladu, že by závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem, které se stalo podkladem pro finální rozhodnutí, by v přezkumném řízení dosáhlo změny nebo zrušení je to důvodem pro obnovu řízení.

## 5.5 Obnova řízení

Pokud v přezkumném řízení dojde ke změně nebo k dodatečnému zrušení závazného stanoviska, je to důvod pro nové obnovené řízení ohledně konečného rozhodnutí, které je subsumováno závazným stanoviskem, za podmínky, že tyto skutečnosti by mohly odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem řízení. „*Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.*“<sup>64</sup> Obnova je tedy možná, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno. Dodatečné zrušení či změna závazného stanoviska, je podstatnou skutečností, která dává dané situaci zcela odlišný úhel pohledu, je natolik podstatná, že odůvodňuje nové řešení otázky, která byla již jednou pravomocně rozhodnuta, jedná se o průlom do právní moci a zároveň je institutem obnovy značně oslabena jistota rozhodnutím účastníků řízení. Účastník žádost na obnovu řízení podává u kteréhokoliv orgánu, který ve věci rozhodoval v zákonem stanovené lhůtě do tří měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne právní moci rozhodnutí.

## 5.6 Přezkum ve správním soudnictví

Přezkumu závazných stanovisek je možný i ve správním soudnictví, za předpokladu splnění zákonem daných podmínek. Role správního soudnictví v České republice je oživena s účinností SŘS ke dni 1. 1. 2003. Vznik správního soudnictví je reakcí a odrazem na první

---

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.

<sup>64</sup> §149 odst. 6 SŘ.



dva odstavce článku 36 Listiny základních práv a svobod. „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí., nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudů však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.“<sup>65</sup> Před účinností soudního řádu správního, kontrola rozhodnutí správních orgánů podléhala přezkumu dle tehdejšího znění části páté dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Část pátá se nadále zabývá přezkumem rozhodnutí správních orgánů, nicméně jen ve velmi osekané podobě, přezkumná činnost je zúžena na věci vyplývající z ryze soukromoprávních vztahů.

Žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, má každý pokud rozhodnutí vydané správním orgánem se dotýká právní sféry žalobce. Ustanovení odstavce 1 § 65 „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento zákon jinak“

Žaloba proti rozhodnutí je přípustná, jen pokud žalobce vyčerpal všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími nebo jsou pouze předběžné povahy. Tedy je důležité si uvědomit, že závazná stanoviska opět sdílí osud hlavního konečného aktu a přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví je tak možný pouze za předpokladu, že žaloba je podána na celý akt, soud pak v rozsahu určeném žalobcem přezkoumá napadené výroky. „Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“<sup>66</sup> Soud při přezkoumávání vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době, kdy správní orgán o věci rozhodoval. Počátek běhu lhůty pro podání takové žaloby ve správním soudnictví je závislý na okamžiku vydání konečného aktu, který tvoří akt podmiňující. Samostatně proti aktu podmiňujícímu nelze žalobu proti rozhodnutí podat, protože to jednak vyplývá z ustanovení soudního řádu<sup>67</sup> a jednak, jelikož se podmiňující akt samostatně neoznamuje, nemá samostatně prostředky k nabytí právní moci. Žalobu proti lze

---

<sup>65</sup> Čl. 36 odst. 1 a 2 zákona č. 2/1993 Sb, Listina základních práv a svobod.

<sup>66</sup> § 75 SŘS.

<sup>67</sup> § 70 písm. b) SŘS.

tedy podat jen proti finálnímu aktu, stejně jako tomu bylo v případě odvolání, ani ve správním soudnictví nelze podat žalobu jen proti závaznému stanovisku. Jedná se o akty předběžné povahy, které jsou samostatně vyloučena ze soudního přezkumu. Soudní přezkum je možný až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 SŘS. Tímto se zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 23. 8. 2011: „*Rozšířený senát tedy uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.*“<sup>68</sup>

Naproti tomu je velmi matoucí, formulačně nepřesné již zmíněné závazné stanovisko vydané dle § 44 odst. 1 ZOPK jedná se o souhlas orgánu ochrany přírody pro osoby, které zamýšlejí realizovat činnosti, ke kterým potřebují mít dle stavebního zákona nebo vodního zákona toto takzvané závazné stanovisko neboli souhlas orgánu ochrany přírody. Tímto souhlasem/závazným stanoviskem adresát správního rozhodnutí nabývá oprávnění provést určitý zásah. I v případě vydání kladného stanoviska může orgán vydávající v něm stanovit podmínky, které je, žadatel povinen respektovat, s ohledem na nezávislost podmínek stanovených v dalších nebo souběžně vydaných navazujících rozhodnutích.

Toto závazné stanovisko má někdy povahu podkladového, podmiňujícího, subsumovaného aktu a nikde není vyloučeno, že nemůže mít i charakter samostatného správního rozhodnutí, pokud bude vydáváno samostatně a ne jako podmiňující akt. K tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu judikuje v rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008 čj. 8 As 47/2005-86, že závazné stanovisko jako je například souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby je samostatným správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS a zároveň tedy podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. V případě závazného stanoviska vydaného v režimu § 44 ZOPK, pokud bylo vydáno jako samostatný akt, je i samostatně přezkoumatelné v režimu správního řádu i ve správním soudnictví dle SŘS. Jedná se o rozhodnutí, které působí samostatné právní účinky. Podoba závazného stanoviska v případě režimu § 44 odst. 1 ZOPK je typická pro řetězení správních rozhodnutí, kdy lze realizovat zamýšlené činnosti jen v případě pozitivních podob všech rozhodnutí týkající se zamýšlené činnosti. Pro řetězení těchto závazných stanovisek je charakteristická absolutní závaznost pro správní akty navazující. Jednotlivé typy stanovisek se v ZOPK liší terminologicky i co se týče právní ochrany, zákon užívá výrazů stanovisko a souhlas,

---

<sup>68</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. As 75/2009 – 113.

v minulosti se mezi těmito výrazy činil rozdíl, dnes se obsahová rozdílnost ztrácí. K tomu Nejvyšší soud: „Ačkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví“<sup>69</sup>. Zda tedy závazné stanovisko bude přezkoumatelné podle SŘS bude záležet v jeho vydání čili postup přes § 67 nebo přes § 149 bude rozhodovat o přezkoumatelnosti. To, zda je závazné stanovisko skutečně v intencích závazného stanoviska dle § 149 nebo § 67 je velmi hojně dotvářeno judikaturou Nejvyššího soudu, jelikož rozdílnost je, zvláště v otázkách přezkumu, markantní.

### **5.7 Zdokonalení subsumpce a úvahy de lege ferenda.**

Problematika zdokonalení subsumpce a případná lepší zákonná úprava je otázkou především pro zákonodárce. Největší problém subsumpce vidím v problematice odvolání, kdy podmiňující akty jsou kolikrát doručovány až prostřednictvím finálního a adresát nemá možnost se k nim vyjádřit nebo proti nim nějak účinně zakročit. V rámci celého procesu vydání finálního aktu, by jistě prospěl nějaký nový nástroj, který by více chránil práva a především čas adresáta finálního aktu.

Účinnou možnost bych viděla například v řešení, kdy by se jednotlivé podmiňující akty doručovaly, zároveň by byl správní orgán vydávající tlačen zákonnou lhůtou k vydání takového stanoviska, kterou by nebylo možno ani prominout natož prodloužit. Zároveň by se po doručení subsumovaného aktu, dala možnost adresátovi podat speciální druhu odporu, odpor proti závaznému stanovisku. Nástroj odporu shledávám efektivnější nežli samotné podání stížnosti nebo jiného opravného prostředku. Rovněž bych zkrátila lhůtu u tohoto speciálního odporu na maximální lhůtu pět dní od doručení. Po podání odporu by se subsumovaný akt projednal na příslušném orgánu a adresáti by mohli tak vyjádřit své výhrady k učiněnému subsumovanému aktu. Vše opět ve lhůtách, jednání by mělo být svoláno po podání odporu, velmi urychleně, nabízí se tedy možnost svolání například maximálně do 10 dní po podání odporu. Na jednání by se snažili adresáti a orgán vydávající najít nějaký konsenzus k vyřešení věci. Končilo by tak, že se potvrzuje podmiňující akt, nebo se mění. Pokud by k projednání aktu nedošlo, podmiňující akt by se tak dnem po marném neuskutečnění jednání rušil. Tímto by byl orgán vydávající podmiňující stanovisko velmi tlačen k urgentnosti. Mělo by se jednat o rychlé a účinné řešení. V případě nepodání odporu

---

<sup>69</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. As 75/2009 – 113.

by proces fungoval, tak jak je nyní upraven. Najít při dnešním právním stavu účinné řešení ochrany práv adresátů aktů a zároveň najít účinný způsob, který by co nejefektivněji řešil stávající stav, zároveň s ohledem na nezatěžování orgánu vydávajících závazné stanovisko, je až nemožné. Nezbyvá, že se tedy ztotožnit se stavem aktuální právní úpravy.

Teoreticky je zdokonalení subsumpce dále možné i z jiných hledisek. *„Jiným řešením by bylo proces pro případ negativních podmiňujících aktů či podmiňujících aktů s omezujícími mody, popřípadě předem s adresátem „nedohodnutými“ omezujícími mody, rozfázovat samostatným oznámením podmiňujících aktů s tím, že je možné se proti nim samostatně odvolat, a s tím, že řízení o vydání finálního aktu bude přerušeno do doby oznámení rozhodnutí o odvolání do podmiňujících aktů. Ke zdokonalení právní úpravy subsumpce může přispět i propracování doktríny subsumovaného správního aktu jako aktu, jehož právní moc je podmíněna právní mocí navazujícího finálního aktu.“*<sup>70</sup>

Teoreticky se nabízí možnost subsumované akty nahradit a to tím způsobem, že by se jednotlivé subsumované akty vydávaly prostřednictvím jediného správního orgánu, který by byl ve věci specializován. De facto by došlo k převzetí věci ke společnému řízení. Situace by de lege ferenda vypadala tak, že adresát podá jedinou žádost správnímu orgánu, který je příslušný k vydání finálního aktu. Došlo by tak k urychlení procesu pro adresáta. Daný správní orgán by pak již sám koordinoval jednotlivé složky svého orgánu pro vydání finálního aktu. Tedy by již nebylo třeba přerušování řízení a čekání na vydání aktu specializovaného dotčeného orgánu. Reálně pro tak široký okruh působnosti ve věcech náhrady subsumovaných aktů je potřeba vysoké míry specializace správního orgánu. Otázka se jeví prakticky až jako nemožná, tedy toto řešení nedoporučuji.

Dále by bylo možné postupovat v případě náhrady subsumovaných aktů tak, že by bylo na místo jich použito jednotlivých správních rozhodnutí. Tedy by docházelo k jejich vzájemnému řetězení.

Dalším modelem je náhrada možná de lege lata a to formou procesní integrace, správní orgán na požádání účastníka nebo ex offio může spojit jednotlivá řízení v takzvané společné řízení dle § 140 SŘ. Usnesením spojí různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, za podmínek pokud tomu nebrání povaha nebo účel věci, anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Ke spojení řízení lze dojít i v průběhu řízení, pokud tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Případem kdy dojde ke spojení řízení v otázce

---

<sup>70</sup> *Vybrané otázky správního práva.* Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 97.

subsumpce, je situace kdy k finálnímu aktu a aktu podmiňujícímu bude mít působnost například stejný krajský úřad a jednotlivé úkony budou vykonávat různé úseky tohoto úřadu. „Společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je právní orgán příslušný.“<sup>71</sup> Adresát obdrží jediné rozhodnutí a případné rozpory si sám správní orgán vyřeší v rámci své organizační struktury. „Ve společném řízení se vydává společné rozhodnutí. Jestliže jsou k přezkoumávání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení příslušné různé odvolací správní orgány, vydává se více rozhodnutí, z nichž každé zahrnuje výroky, k jejichž přezkoumávání je příslušný jediný odvolací správní orgán. Pokud se výroky takových společných rozhodnutí podmiňují, má odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem odkladný účinek i vůči rozhodnutí s navazujícím výrokem. Jestliže byla odvoláními napadena obě tato rozhodnutí a nelze-li věc vyřídit podle § 87, správní orgán prvního stupně řízení o odvolání proti rozhodnutí s navazujícím výrokem přeruší až do doby skončení řízení o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem; ustanovení § 57 odst. 3 platí obdobně. Jestliže bylo odvoláním napadeno pouze rozhodnutí s podmiňujícím výrokem, nabývá rozhodnutí s navazujícím výrokem právní moci dnem právní moci rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem; zrušení nebo změna rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je však důvodem obnovy řízení.“<sup>72</sup> Společné řízení dle § 140 SŘ je tak prostředkem uplatnění principu efektivnosti, hospodárnosti a principů dobré správy.

## **5.8 Závazná stanoviska dle zákona č. 144/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny**

Dle zákona o ochraně přírody a krajiny se závazné stanovisko vydává k činnostem, které nějakým způsobem jsou schopny ovlivnit, porušit, omezit, či přivodit ztrátu na zájmech, které tento zákon chrání. Orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko například k zásahům do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 ZOPK. „Významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškozování nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví

---

<sup>71</sup> § 140 odst. 2 SŘ.

<sup>72</sup> § 140 odst. 7 SŘ.

*ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*<sup>73</sup>“ To, že se skutečně jedná o závazné stanovisko v intencích výše zmíněného textu o závazných stanoviscích, sledujeme i z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, které ve svém rozhodnutí ze dne 25. 8. 1997 se vyjadřuje k otázce žalovatelnosti takto vydaného závazného stanoviska. *“Žalobce nemůže samostatnou žalobou napadat závazné stanovisko vydané podle § 4 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, které je subsumovaným správním aktem ve smyslu ustanovení § 245 odst. 1 o.s.ř., může však své námitky proti jeho zákonnosti uplatnit v žalobě, kterou napadá územní rozhodnutí, pro které bylo stanovisko závazné.*“<sup>74</sup> Rozhodnutí je dokladem toho, že není možné napadat samostatnou žalobou závazné stanovisko, ať už se jednalo o právní stav před účinností SŘS, a tedy soudní přezkum plnila část pátá OSŘ.

Další závazné stanovisko vydávané v mezích ZOPK je dle § 12 o ochraně krajinného rázu a přírodního parku, závazné stanovisko, které vydává orgán ochrany přírody. *„Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umístování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*“<sup>75</sup> Rozhodnutí dle § 12 odst. 2 ZOPK vydává příslušný orgán ochrany přírody, jako dotčený orgán v rámci řízení podle stavebního zákona. *„Souhlas se zásahem do krajinného rázu musí být vydán ještě před vydáním územního rozhodnutí. Jedná se dle § 90 odst. 1 o tzv. závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Souhlas se zásahem do krajinného rázu vydaný příslušným orgánem ochrany přírody je investor povinen připojit k návrhu na vydání územního rozhodnutí.*“<sup>76</sup> V této fázi se rozhodnutím vydaným orgánem ochrany přírody ještě nezasahuje do jednotlivých práv a povinností osob týkajících se předmětné rozhodnutí, jelikož se jedná o typický akt předběžné povahy, který je vyloučen z přezkumu soudem. Tedy až následně po vyhotovení tohoto souhlasu vydá stavební úřad rozhodnutí, které svým obsahem bude navazovat na vydané stanovisko orgánu ochrany přírody. Až tento finální akt bude rozhodovat o právech a

---

<sup>73</sup> § 4 odst. 2 ZOPK.

<sup>74</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 1997, čj. 6 A 40/96-140.

<sup>75</sup> § 12 odst. 1, 2 ZOPK.

<sup>76</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, čj. 10 Ca 156/2003-28.

Veronika.

ISBN 80-735-7252-4, str. 105.

. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI).

povinnostech a proti kterému lze v případě vydání nesouhlasného stanoviska podat žalobu proti rozhodnutí ve správním soudnictví. Pokud žaloba bude podána, tak k námitce žalobce soud přezkoumá i zákonnost podkladových aktů, které se staly pro rozhodnutí stavebního úřadu závazné.

Ohledně § 12 ZOPK je judikatura velmi hojná. Stěžejní je rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, kterým bylo judikováno: „*Při rozhodování podle §12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. se jedná o typické rozhodnutí předběžné povahy, které je z přezkumu soudem vyloučeno.*“<sup>77</sup> Usnesení Vrchního soudu ze dne 30. 12. 1999, které odráží na stav ještě před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004. Z výroku usnesení: „*Rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, vydané v rámci řízení podle stavebního k umístování a povolování staveb, je individuálním správním aktem předběžné povahy, vyloučeným podle § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř. z přezkumu soudem ve správním soudnictví.*“<sup>78</sup>

V nedávné době vznikl obsahově zajímavý rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se potýkal právě s charakterem rozhodnutí dle § 12 ZOPK. Nejvyšší správní soudně dospěl k názoru, že závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 ZOPK je závazným stanoviskem vydaným dle § 149 správního řádu a není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS. Nejvyšší správní soud tedy žalobu odmítl a potvrdil tak rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě za správně posouzené. Krajský soud v Ostravě vyšel z názoru, že závazné stanovisko podle § 149 SŘ je svou povahou subsumovaným správním aktem, který nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu. Proti tomuto názoru žalobce podal kasační stížnost. Spornou otázku, kterou se musel Nejvyšší správní soud zabývat, bylo, zda závazná stanoviska podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 SŘS. Vzhledem k rozporu v prejudikatuře Nejvyššího soudu, kdy senát sedmý dospěl k názoru, že závěry rozšířeného senátu, kterými zároveň i argumentuje žalobce rozhodnutím ze dne 13. 8. 2009<sup>79</sup>, lze použít i na závazná stanoviska vydávaná podle SŘ. Tedy dle sedmého senátu je závazné stanovisko podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči nepochybně rozhodnutím dle § 65 odst. 1 SŘS, a to ze stejných důvodů, pro něž za rozhodnutí označil rozšířený senát souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydané dle § 44 ZOPK. Oproti tomu, zaujal druhý senát v rozsudku ze dne 28. 7. 2009<sup>80</sup> stanovisko: „*De lege lata tedy může*

---

<sup>77</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, čj. 9 Ca 297/2003-43.

<sup>78</sup> Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 12. 1999, čj. 6 A 41/97-21.

<sup>79</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65.

*mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu.“<sup>81</sup>*

S ohledem na dané skutečnosti, senát svým usnesením postoupil věc v souladu s § 17 SŘS k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát věc uzavřel s tím, že závazné stanovisko dle § 149 SŘ není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu 65 SŘS a vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 SŘS. „*Závazná stanoviska vydaná dle § 149 SŘ nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 SŘ ani § 65 SŘ jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší, nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce e shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 SŘ upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 SŘS. Na toto nemá vliv skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezhájí.“<sup>82</sup> Tím Nejvyšší správní soud otázku uzavřel a danou kasační stížnost označil jako nedůvodnou a dle § 110 odst. 1 SŘS ji zamítl. Poté byla podána ve věci ustavní stížnost<sup>83</sup>, která byla pro zjevnou neopodstatněnost dne 23. 5. 2013 odmítnuta.*

Dalším závazným stanoviskem charakteristickým pro ZOPK je závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. „*Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.“<sup>84</sup> Toto závazné stanovisko je typickým příkladem pro diverzitu pojmu závazné stanovisko, kdy označení zůstává stejné, ale procesní podmínky se oproti výše zmíněným stanoviskům dle ZOPK liší. I toto závazné stanovisko k některým činnostem prošlo vývojem v judikatuře. Usnesení Nejvyššího správního soudu z 15. 1. 2004, které reagovalo na právní stav před účinností nového správního řádu a také nového stavebního zákona, souhlas dle § 44 ZOPK označil souhlas jako podkladové rozhodnutí. „*Souhlas orgánu ochrany přírody není**

---

<sup>81</sup> Tamtéž.

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113 .

<sup>83</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 32/11.

<sup>84</sup> § 44 odst. 1 ZOPK.



rozhodnutím o věci samé, nýbrž daný souhlas je pouze nezbytnou podmínkou pro získání rozhodnutí o umístění stavby od místně příslušného stavebního úřadu v řízení podle zákona č. 50/1976 Sb. Jde tedy o typické rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno.“<sup>85</sup> Oproti tomu dospěl Nejvyšší správní soud ve své pozdější judikatuře ke zcela novému pohledu na závazné stanovisko dle § 44 ZOPK a označil je za správní rozhodnutí. „Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.“<sup>86</sup> Jedná se tedy o rozhodnutí, které je s ohledem na posuzovaný předmět řízení konečné a nikoliv předběžné jak jej posuzoval Nejvyšší správní soud v minulosti. Příslušný orgán ochrany přírody tedy autoritativně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny. Podotýkám, že závazné stanovisko se dle § 44 ZOPK nevydává absolutně vždy, nevydává se v případě, jde-li o stavby v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti nebo nachází-li se stavba v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti.

Zajímavá situace nastává v případě souběhu vydání závazného stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích dle § 44 ZOPK spolu se souhlasem se zásahem do krajinného rázu dle § 12 ZOPK. Městský soud ve svém rozsudku se vyjádřil k této otázce tak, že k souběžnému řízení o vydání závazného stanoviska a souhlasu nedojde, nýbrž se řízení dle § 12 ZOPK podřadí pod řízení dle § 44 ZOPK. „Je-li přiznána dané oblasti zvláštní ochrana a oblast je vyhlášena chráněnou krajinnou oblastí, je subsumována již v tomto vyhlášení skutečnost, že je chráněn i její krajinný ráz, a není proto namístě, aby příslušný orgán ochrany přírody při vydávání souhlasu k umístění stavby v této krajinné oblasti rozhodoval současně podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona.“<sup>87</sup> Orgán ochrany přírody při žádosti o vydání závazného stanoviska k vybraným činnostem ve zvláště chráněných územích

<sup>85</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, čj. 7 A 55/20001. , Veronika. . Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI). ISBN 80-735-7252-4, str. 95.

<sup>86</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.

<sup>87</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, čj. 10 Ca 148/2003. , Veronika. . Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI). ISBN 80-735-7252-4, str. 99.

nevydává souběžně souhlas k zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 a závazné stanovisko dle § 44 odst. 1, ale pouze závazné stanovisko dle § 44 ZOPK.

## **5.9 Závazná stanoviska dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu**

Dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydává souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu v případech, kdy nějaká činnost má zasáhnout do zemědělského půdního fondu. Zemědělský půdní fond „je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.“<sup>88</sup> Aby byla ochrana zemědělského půdního fondu zajištěna, musí požádat ten, kdo hodná svoji činností zasáhnout do zemědělského půdního fondu o vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. To, kdy bude třeba toho souhlasu, specifikuje § 9 ZOPF „K odnětí půdy ze zemědělského půdního pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytný k vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2.“<sup>89</sup> Zvláštním zákonem se rozumí zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu. „Orgán ochrany zemědělského půdního fondu posoudí žádost a její přílohy a shledá-li, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas“<sup>90</sup>, v souhlasu vymezí pozemky nebo části, kterých se odnětí týká, stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany. Souhlas k odnětí půdy, i když jej ZOPF označuje jako souhlas, je tak pouze nazýváno, ale obsahově se jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 SŘ. „Souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vydaný podle § 9 odst. 6 je závaznou součástí rozhodnutí, která budou ve věci vydána podle zvláštních předpisů.“<sup>91</sup> Zvláštním zákonem opět myšlen SZ. Souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu se vydává jako závazný podklad pro územní rozhodnutí či územní souhlas, bez tohoto souhlasu by nebylo možné územní rozhodnutí či souhlas vydat.

## **5.10 Závazná stanoviska dle zákona o integrované prevenci**

Závazná stanoviska jsou vydávána i v případě ZIP. Povahu závazných stanovisek mají též vyjádření dotčených orgánů v řízení o vydání integrovaného povolení, vyjádření jsou

---

<sup>88</sup> § 1 odst. 1 ZOPF.

<sup>89</sup> Tamtéž, § 9 odst. 1.

<sup>90</sup> Tamtéž, § 9 odst. 6.

<sup>91</sup> Tamtéž, § 10 odst. 1.

pouze závazná pro vydání integrovaného povolení.,*Závazné podmínky provozu uložené úřadem podle odstavce 4 musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, podle kterých by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením. Tato rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy nelze po vydání integrovaného povolení vydat podle zvláštních právních předpisů.*<sup>92</sup> Rozhodnutí o integrovaném povolení nahrazuje dle § 13 odst. 6 ZIP rozhodnutí, stanoviska vyjádření a souhlasy, které by byly vydány dle zvláštních právních předpisů.

### 5.11 Kumulace řetězení a subsumpce

Zmíněná metoda řetězení a subsumpce byla již osvětlena. Co když tyto metody vzájemně kumulují, jeli například pro posuzovaný záměr mít rozhodnutí, které je vydáváno procesní formou řetězení a k tomu i závazné stanovisko, jakožto subsumovaný právní úkon? V případě kumulace potřeby získání výjimky ze zákazu dle § 43 ZOPK a zároveň závazného stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích dle § 44 ZOPK zákon nevynechává časovou posloupnost jednotlivých aktů. *„Dosavadní praxe logicky vyústila k tomu, že rozhodnutí o udělení výjimky (§ 43, §56 ZOPK, jako zvláštní řízení) předchází zpravidla udělení souhlasu s vydáním rozhodnutí o umístění stavby, tam kde je takového souhlasu třeba.*<sup>93</sup> Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 ZOPK zpravidla předchází vydání závazného stanoviska dle § 44 ZOPK. *„Zákon však výslovně správní orgány k takovému postupu nezavazuje, a nemůže být proto postup opačný shledán nezákonným, protože oba typy rozhodnutí jak dle § 44, tak dle § 43 a 56 zákona jsou rozhodnutími, která samotným postupem řeší otázky předběžné.*<sup>94</sup> Opačný postup v případě kumulace metody subsumpce a řetězení nemůže být shledán nezákonným.

---

<sup>92</sup> § 13 odst. 6 ZIP.

<sup>93</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004 čj. 10 Ca 184/2003-58. Veronika. . Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI). ISBN 80-735-7252-4, str. 97-98.

<sup>94</sup> Tamtéž.

## 6. Metoda spojení

### 6.1 Procesní integrace

V rámci společného řízení podle § 140 SŘ může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je správní orgán příslušný. „*Správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.*“<sup>95</sup> Společné řízení dle § 140 SŘ lze v současnosti považovat za velmi časté správní řízení a v praxi se s ním lze setkat poměrně často. Ustanovení § 140 odst. 1 vymezuje podmínky, za kterých je možné společné řízení vést. K řízení je věcně i místně příslušný stejný správní orgán a věc se týká téhož předmětu řízení, nebo věc spolu jinak věcně souvisí, či se týká týchž účastníků. Stejným předmětem řízení může být například více stavebních řízení vztahujících se k jedné stavbě. Další podmínkou je, že řízení nebrání povaha věci, například značná různorodost těchto řízení. Na spojení řízení neexistuje nárok a je tak zcela na uvážení správního orgánu zda věc spojí či nikoliv. Správní orgán by měl jednat především v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. K naplnění zásady rychlosti řízení je možné, aby správní orgán usnesením vyloučil nějakou otázku ze společného řízení<sup>96</sup>. Společné řízení způsobem jakým je v zákoně upraveno je rovněž nástrojem pro uplatnění principů vzájemné spolupráce, hospodárnosti a je tak i naplněním požadované zásady součinnosti mezi správními orgány dle § 8 SŘ. Spolupráce správních orgánů a jejich vzájemná koordinace povolovacích řízení je rozhodně momentem, který se právem zaslouhuje o snahu integrovat jednotlivá řízení. Dochází tak ke zkvalitnění a zjednodušení procesních postupů veřejné správy uvnitř správních orgánů i navenek pro účastníky řízení. Společné řízení tak nabízí možnost na úseku ochrany životního prostředí jak komplexně ochránit veřejné zájmy, které jsou roztříštěny do mnoha složkových zákonů.

Ve společném řízení lze vydat podmiňujícího úkon, k němuž je správní orgán příslušný. Podmiňujícím úkonem je možno chápat rozhodnutí o předběžné otázce dle § 57 SŘ nebo vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ, které podmiňuje vydání rozhodnutí ve

---

<sup>95</sup> § 140 odst. 1 SŘ.

<sup>96</sup> Viz § 140 odst. 3 SŘ: „*K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně.*“

společném řízení, neboli společné rozhodnutí. Jedná se tak o relevantní možnost jak využít společné řízení pro náročná, vzájemně nepochybná řízení na poli ochrany životního prostředí.

Společné řízení má však i své procesní nevýhody, první takovou je omezenost vedení řízení na řízení, která probíhají ve shodném či obdobném procesním režimu, tedy dle pravidel správního řízení. Další nevýhoda společného řízení je ta, že společné řízení je možné vést, pouze za předpokladu kdy orgán příslušný k vydání různých rozhodnutí je stejným správním orgánem. Tedy v praxi zjišťujeme, vzhledem k faktu že ochrana životního prostředí je zajišťována mnoha úzce specializovanými orgány. Právě tato roztržitost brání užší koordinaci a propojení povolovací činnosti. „Zajisté je tedy na místě zvážit změnu kompetencí tak, aby státní správa byla dostupná adresátům práv a povinností a zároveň její výkon byl efektivní a kontinuální a zejména pak aby bylo nastaveno její systematické rozčlenění. Přitom kompetence je třeba vymezit z pohledu hmotněprávního - jako působnost a pravomoc vykonavatelů veřejné správy a procesněprávního - jako příslušnost těchto vykonavatelů k vydání aktu.“<sup>97</sup> Nicméně otázka rozdělení kompetencí je ovšem velmi citlivá, a proto je třeba se spokojit s aktuálním právním stavem.

Příkladem spojení je již v praxi zmiňované spojení řízení k vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 a vydání závazného stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích § 44 odst. 1 ZOPK. Orgán ochrany přírody tak při žádosti o vydání závazného stanoviska k vybraným činnostem na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nevydává zároveň souhlas, resp. závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 a závazné stanovisko dle § 44 odst. 1, ale pouze závazné stanovisko dle § 44. „Je-li přiznána dané oblasti zvláštní ochrana a oblast je vyhlášena chráněnou krajinnou oblastí, je subsumována již v tomto vyhlášení skutečnost, že je chráněn i její krajinný ráz, a není proto namístě, aby příslušný orgán ochrany přírody při vydávání souhlasu k umístění stavby v této krajinné oblasti rozhodoval současně podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona.“<sup>98</sup> Tato rozhodnutí byla dříve konstruována jako dvě samostatná rozhodnutí, nyní je vydáváno pouze závazné stanovisko dle § 44, které souhlas dle § 12 odst. 2 pohlcuje. Je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 44 je vydáváno jako správní rozhodnutí a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. I když souhlas dle §

---

<sup>97</sup> TICHÁ, Tereza. *Acta Universitatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, roč. 2006, č. 2. ISSN 0323-0619.

<sup>98</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, čj. 10 Ca 148/2003. , Veronika. . Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI). ISBN 80-735-7252-4, str. 99.

12 odst. 2 je pro samostatné řízení vydáván ve formě závazného stanoviska dle postupu 149 SŘ, avšak zde pro účely společného řízení je souhlas subsumován.

## 6.2 Vnitřní integrace

### 6.2.1 Prameny právní úpravy

Vrcholem metody spojení neboli integrace je vydání integrovaného povolení dle ZIP. Problematika integrovaného rozhodování pro členské země Evropské unie má své kořeny ve směrnici Rady 96/61/ES ze dne 24. 9. 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění, která upravuje základní rysy integrovaného přístupu. Dalším pramenem jsou následující prováděcí právní předpisy k ZIP, a to vyhláška č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění a nařízení vlády č. 63/2003 Sb., o způsobu a rozsahu zabezpečení systému výměny informací o nejlepších dostupných technikách.

### 6.2.2 Pojem, promítnutí klíčových zásad

Dopad složitosti systému složkových zákonů, stále více podmínek pro regulované subjekty a objektivní míra poškození životního prostředí si dala jednoznačně za cíl zmíněné regulovat a možné ztráty na životním prostředí eliminovat. Cílem je maximální ochrana životního prostředí jako celku. Účelově se jedná o nový přístup k dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Integrované rozhodování je produktem tohoto přístupu, který se svou komplexností jednoznačně diferencoval od dosavadních povolovacích mechanismů. „Základním znakem integrovaného přístupu je snaha o uchopení a regulaci všech významných negativních dopadů na životní prostředí jako celku. Tímto způsobem by měl být odstraněn stav, kdy se ochrana jedné ze složek životního prostředí může realizovat na úkor ochrany jeho jiné složky.“<sup>99</sup> Integrované rozhodování se tak snaží rovnoměrně regulovat jednotlivé složky životního prostředí. Integrace se projevuje jednak v podobě sloučení všech vlivů, které by měly dopad na životní prostředí, a jednak je rozhodování o integrovaném povolení integrováno do jediného správního řízení, které nahrazuje jednotlivá rozhodnutí dle složkových zákonů.

Integrovaná prevence a omezování znečištění označováno jako IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) je projevem a naplněním principu prevence a principu vysoké ochrany životního prostředí prostřednictvím specifického přístupu posouzení zařízení,

---

<sup>99</sup>

. Prá

. 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 233.

která mají nebo by mohly mít dopad na životní prostředí. Výstupem IPPC je integrované povolení jakožto sofistikovaný přístup k povolovacím metodám v právu životního prostředí. Princip prevence „*je obecným principem práva, který má v ochraně životního prostředí zvláštní význam, neboť důsledky poškození životního prostředí jsou často nenapravitelné, a zejména proto je jím nutno předcházet.*“<sup>100</sup> Zároveň je prevence znečišťování i cílem IPPC.

Princip vysoké úrovně ochrany znamená, že životní prostředí má být chráněno na nejvyšší možné realizovatelné úrovni na základě využití nejlepších dostupných technik (Best available technics – dále v textu „BAT“). BAT se rozumí „*nejlepší dostupná technika a neúčinnější a nejpokročilejší stádium vývoje a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezení emisí a jejich dopadů na životní prostředí.*“<sup>101</sup>

Princip integrované ochrany je promítnutím principu komplexnosti, tím se rozumí potřeba eliminovat oddělenost jednotlivých složkových zákonů a spolu s integrací se zapříčiňuje o sjednocení těchto dílčích povolení v jediném řízení o integrovaném povolení. Jedná se o průřezový nástroj, který jde napříč složkami životního prostředí a integruje je do podoby jediného povolení. S nadsázkou se dá říct, že se jedná o ucelený nástroj napříč spektrem složkových zákonů. Další zásadou mající své uplatnění v rozhodování o vydání integrovaného povolení je zajištění informovanosti a účasti veřejnosti, ta je naplněna díky povinnosti úřadu na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce, kde má být záměr umístěn, zveřejnit stručné shrnutí žádosti o integrované povolení a možnost veřejnosti vyjádřit se k žádosti prostřednictvím ústního jednání, za podmínek § 7 odst. 1 a 2 a § 9 odst. 3, § 12 odst. 1 a odst. 2 ZIP.

### 6.2.3 Integrované povolení

Maximální ochrana životního prostředí je zajišťována prostřednictvím integrovaného rozhodování. Procesní postupem, který je veden dle ZIP, který je lex specialis vůči SŘ jsou nahrazeny jednotlivé procesní formy povolování dle složkových zákonů a dochází tak účinné ochraně životního prostředí jako celku. Obsahem tohoto jediného integrovaného povolení jsou stanoveny podmínky dle jednotlivých složkových zákonů. „*Integrovaným povolením se rozumí rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí,*

<sup>100</sup>

. Právo životního prostředí  
 . 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 52.

<sup>101</sup> §2 odst. 2 písm. e) ZIP.

*stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují*<sup>102</sup>.

Výhodou je, že žadatel o integrované povolení, již nemusí jednotlivě obcházet jednotlivé orgány na poli ochrany životního prostředí, nemusí tedy jednotlivě žádat o rozhodnutí, vyjádření, stanoviska, výjimky ze zákazů, či jiná různá potřebná povolení. Žadatel podá jedinou žádost u orgánu integrované prevence, integrované povolení je pak rozhodnutí, které se vydá namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření či souhlasů dle složkových zákonů. Například povolení ke kácení dřevin podle § 8 ZOPK či souhlas s činností, která by mohla poškodit krajinný ráz dle § 12 ZOPK, jsou nahrazeny postupem v řízení o vydání integrovaného povolení.

Integrované rozhodování se týká obligatorně pouze některých vybraných technologických zařízení<sup>103</sup>, která spadají do některé z kategorií průmyslových činností uvedených dle přílohy č. 1 k ZIP. Ovšem povolení lze vydat i fakultativně na základě dobrovolnosti za předpokladu, že provozovatel vybraného technologické zařízení požádá o integrované povolení z vlastní iniciativy. „Není ovšem náhodou, že o vydání integrovaného povolení zatím žádný z provozovatelů takového zařízení nepožádal.“<sup>104</sup> Je tomu tak z časových důvodů přípravy žádosti o vydání integrovaného povolení a také je považována jistá míra odbornosti v případě sestavování žádosti.

#### **6.2.4 Procesní postup**

Procesní postup je veden dle ZIP, který je lex specialis vůči SR. Řízení se zahajuje na žádost, kterou podává provozovatel dotčeného zařízení. Dnem zahájení řízení o vydání integrovaného povolení je pak den, v němž byla žádost doručena úřadu. Obsah takové žádosti tvoří identifikaci provozovatele zařízení, popis zařízení i popis vlivů zařízení na životní

---

<sup>102</sup> § 2 odst. 1 písm. g) ZIP.

<sup>103</sup> § 2 odst. 1 písm. a) ZIP: *Pro účely tohoto zákona se rozumí*

*a) zařízením stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů; za zařízení se považuje i stacionární technická jednotka, ve které neprobíhá žádná z činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, jestliže pro ni bylo požádáno o vydání integrovaného povolení.*

<sup>104</sup>

*. Právo životního prostředí*

. 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 235.



prostředí, popis zdrojů emisí<sup>105</sup> a předpokládané množství těchto emisí do jednotlivých složek. Dále je zařízení popsáno z hlediska územních dispozic a též srovnání stávajícího nebo uvažovaného zařízení s BAT. Nedílnou součástí žádosti jsou rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které byly v minulosti již vydány.<sup>106</sup> Žádost je tvořena podklady pro integrované povolení, jedná se o podklady, které bývají vyžadovány pro vydání jednotlivých rozhodnutí, stanovisek, vyjádření či souhlasů dle složkových zákonů a které jsou v případě vydání integrovaného povolení nahrazeny. Integrované povolení tedy nahrazuje předchozí zmíněné metody povolovacích řízení, a to buď metodu subsumpce, nebo řetězení, záleží, dle jakého principu bylo dle složkového zákona v každém jednotlivém případě rozhodnutí, povolení, souhlasu či stanoviska vydáváno.

Vzhledem k tomu, že okamžik vypracování a podání žádosti se jeví pro provozovatele zařízení jako klíčový a s ohledem k časové náročnosti a odbornosti se v praxi vyvinul nový odborný aparát lidí, který provozovatelům či budoucím provozovatelům zařízení pomáhá s přípravou této žádosti a koordinuje tak celý proces přípravy a podání žádosti o integrované povolení.

Žádost o vydání integrovaného povolení je svou povahou podáním, v případě, že úřad dojde k závěru, že bez dalšího doplnění podkladů nelze pokračovat, vyzve žadatele k doplnění podkladů, po tuto dobu se řízení přerušuje, v případě nedoplnění ve stanovených lhůtách se řízení zastaví. Řízení je vedeno ve prospěch principu informovanosti a účasti veřejnosti, realizací je následné rozeslání žádosti do 7 dnů, kdy žádost shledá úplnou, zašle ji k vyjádření širokému okruhu účastníků řízení (kromě žadatele), dále pak příslušným správním úřadům, které vykonávají působnost podle zvláštních právních předpisů (např. zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů), jejichž akty budou nahrazeny integrovaným povolením, žádost může být odeslána i státu, za předpokladu, že by zařízení mělo dopad na životním prostředí dotčeného státu. Rovněž vyvěsí úřad po dobu 30 dnů na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, zajistí zveřejnění stručného shrnutí údajů žádosti a a informaci o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie. Každý může zaslat úřadu své vyjádření k žádosti.<sup>107</sup> Po rozeslání žádosti nastává fáze

---

<sup>105</sup> § 2 odst. 1 písm. c) ZIP: *Pro účely tohoto zákona se rozumí emisí přímé nebo nepřímé vypouštění látek, šíření vibrací a vyzařování hluku, tepla nebo jiných forem neionizujícího záření ze zařízení do životního prostředí.*

<sup>106</sup> Více k obsahovým náležitostem žádosti § 4 ZIP.

<sup>107</sup> § 8 odst. 1, 2 ZIP.

vyjádření se příslušných správních úřadů a účastníků řízení. Úřad si může rovněž vyžádat odborné vyjádření k žádosti od odborně způsobilé osoby, jedná se o osobu, která je zapsaná do Seznamu odborně způsobilých osob, vedený Ministerstvem životního prostředí. „*Za účelem odborné podpory výkonu státní správy zákon o integrované prevenci zakotvil institut odborně způsobilé osoby, jejímž úkolem je, na žádost příslušného úřadu, především posoudit podklady pro vydání rozhodnutí a poskytnout správnímu úřadu před vydáním integrovaného povolení své vyjádření.*“<sup>108</sup> Po jednotlivých vyjádřeních nastává fáze rozhodnutí o žádosti, které může fakultativně v některých případech předcházet ústní jednání o žádosti, nebo obligatorně pokud o ústní jednání požádá účastník řízení. Pokud úřad shledá, že nejsou dány důvody k zamítnutí žádosti, vydá integrované povolení na podkladě výsledků projednání žádosti. Provozovatel zařízení je povinen jej používat v souladu s integrovaným povolením, každá plánovaná změna musí být ohlášena a není možné zařízení bez platného integrovaného povolení provozovat. Obsahem rozhodnutí o integrovaném povolení je stanovení povinnosti provozovatele užívat zařízení v souladu se zadanými podmínkami. Tyto závazné podmínky provozu zařízení musí provozovatel bezvýhradně dodržovat. Náležitostmi jsou popis a činnosti zařízení, umístění, stanovení podmínek provozu a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek.<sup>109</sup> „*Závazné podmínky provozu uložené v integrovaném povolení musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, podle nichž by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením.*“<sup>110</sup> Z výše uvedeného dále vychází, že integrované povolení je účinnou náhradou metody subsumpce.

K integrovanému povolení je dále na místě říct, že se jedná o rozhodnutí *in rem*, k věci, tedy k zařízení, vyplývá z toho skutečnost, že integrované povolení je způsobilé přejít na právního nástupce provozovatele.

### 6.2.5 Účastníci řízení

Účastníci řízení jsou definováni v § 7 ZIP, jedná se o speciálně vymezený okruh, účastníkem je vždy provozovatel zařízení, obec na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, dále pak kraj na jehož území je nebo má být zařízení umístěno, „*občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory,*

---

<sup>108</sup>

. *Právo*

. 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 237.

<sup>109</sup> Detailní náležitosti stanoví § 13 odst. 4 ZIP.

<sup>110</sup> *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625, str. 242.

jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8<sup>111</sup> Mezi účastníky řízení zákon řadí i toho, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, jedná se tedy o ty správní orgány jenž by jednotlivě vydávaly rozhodnutí, stanoviska, vyjádření podle zvláštních právních předpisů. Účastníci integrovaného povolení jsou vymezeni poměrně široce, zejména z důvodu, že se zákon snaží informovat co nejširší okruh subjektů, kteří v řízení mají následně možnost se k plánovanému záměru zařízení vyjádřit. Silnou pravomoc mají občanská sdružení, proto je vhodné pro osoby, které se chtějí k žádosti o integrované povolení vyjádřit, aby si takové občanské sdružení založily. V budoucnu s účinností nového občanského zákoníku<sup>112</sup> tedy od 1. 1. 2014 se tato občanská sdružení změni na spolky, spolek tvoří alespoň tři osoby vedené společným zájmem. Ale věřím, že spolky budou mít totožné pravomoci jako dosavadní občanská sdružení. V zákon pak rozlišuje ještě pojem každý a to v § 8 odst. 2, kdy každý může zaslat úřadu své vyjádření k žádosti.

#### 6.2.6 Subjekty

Ústředním orgánem státní správy je pro vydání pro integrovanou prevenci a omezování znečištění je Ministerstvo životního prostředí, které zároveň plní funkci vrchního státnímu dozoru. Do procesu se zapojuje především jako odvolací orgán proti rozhodnutím krajského úřad a také, že sám rozhoduje o žádosti o vydání integrovaného povolení pro zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu.

Ve většině případů ovšem rozhoduje o žádosti o vydání povolení krajský úřad, který tak činí v přenesené působnosti. Z hlediska místní příslušnosti je jedná o ten krajský úřad, v jehož působnosti se zařízení nachází, či nacházet bude. Rovněž přezkoumává plnění stanovených závazných podmínek, jež v integrovaném povolení sám stanovil. Krajský úřad je také ten, který vyzývá provozovatele k podání žádosti o vydání integrovaného povolení. Zároveň je třeba zmínit, že kraj má i postavení účastníka dle § 7 odst. 1 písm. c) dle ZIP, a tedy i on sám má možnost podat vyjádření se k žádosti.

#### 6.2.7 Integrované povolení v praxi

V případě potřeby vydat integrované povolení může nastat několik situací, například je třeba povolení získat v případě, kdy se jedná o nový záměr a zařízení bude postaveno

---

<sup>111</sup> § 7 odst. 1 písm. d) ZIP.

<sup>112</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

takzvaně na zelené louce, v tomto případě je integrované povolení podmínkou pro získání stavebního povolení, teprve na základě kladného integrovaného povolení je možno žádat o stavební povolení, bez něj by povolení nemohlo být vydáno. Další možností je, že integrované povolení se stane rozhodnutím konečným a již nebude třeba žádat o další povolení, poněvadž zařízení, které bude realizováno, plně vyhovuje stavbě i územním požadavkům. A již není třeba dalším terénních úprav.

Nabízí se možnost, že zařízení již funguje, jako je například zařízení ve společnosti GALVA s.r.o., která se zabývá galvanickým zinkováním, jedná se o elektrolytický děj, při kterém se na železné díly elektrochemicky vyloučí zinkový povlak. Konečným výsledkem je galvanicky pokovený díl, který má protikorozní vlastnosti. Zařízení, které způsobuje tento elektrolytický proces je posuzováno dle bodu 2.6 přílohy č. 1 k ZIP. Pod bod 2.6 spadají zařízení na povrchovou úpravu kovů a plastů s použitím elektrolytických nebo chemických postupů, je-li objem lázní větší než 30 m<sup>3</sup>. V lázních probíhá samotný proces galvanického pokovování, kdy automatická linka železné díly zavěšené na speciální závěsy přenáší z jednotlivých lázní. Tyto jednotlivé lázně jsou pak rozděleny na funkční, které jsou rozhodné pro posuzování dle přílohy 1. a lázně oplachové, které se nezapočítávají do minimální objemové velikosti 30 m<sup>3</sup>. V případě nad 30 m<sup>3</sup> je již obligatorně potřeba integrované povolení vydat. V minulosti ovšem společnost GALVA s.r.o. nespĺňovala podmínky pro obligatorní vydání, jelikož projektovaná kapacita zařízení byla 24 m<sup>3</sup> funkčních lázní. V současné době společnost připravuje projektový záměr na rozšíření kapacity zinkování a novou linku na manganofosfát. Při sečtení objemu všech funkčních lázní starého i plánovaného zařízení, přesáhne již společnost GALVA s.r.o. objem lázní, který bude větší než 30 m<sup>3</sup>. Bez platného integrovaného povolení nemůže společnost zařízení provozovat. Společnost zařízení zamýšlí umístit nové linky do stavby, jenž byla zkolaudována jako sklad, integrované povolení tak tvoří podmínku pro vydání rozhodnutí o změně v účelu užívání stavby dle § SZ.

### 6.2.8 Výhody a nevýhody integrované prevence

Jednoznačně musím říct, že na rozdíl od principu řetězení, kdy je posuzován záměr vždy jen z hlediska jednoho složkového předpisu, například dle zákona o ovzduší<sup>113</sup> a tedy značně omezeně vůči dopadům ať záporným či kladným dle jiných složkových předpisů. Orgán tak rozhoduje vždy pouze ve své působnosti a také i s ohledem na to co je pro daný složkový zákon nejlepší. Záměr je tak posuzován v našem případě z hlediska možného znečištění ovzduší, ale už se nehledí na to, že by případné zařízení na odstraňování odpadu mohlo pomoci životnímu prostředí, tak jak by na daný záměr například hleděl orgán rozhodující dle zákona o odpadech<sup>114</sup>. Tohle nesouhrnné rozhodování nahradil právě institut integrované prevence, který jednotlivý záměr posuzuje vždy komplexně a na podmínky jednotlivých složkových zákonů se dívá celistvě. Výhoda procesu IPPC tkví v ochraně životního prostředí jako celku, dbá na naplnění principu prevence, tento preventivní přístup zabraňuje možnému vzniku nebezpečí již před jeho vznikem díky možnosti výběru vhodného technologického procesu, který bude mít co nejpříjemnější vliv na životní prostředí. Integrovaná prevence se snaží za použití nejlepších dostupných technik o snížení znečištění životního prostředí. Další nepochybnou výhodou je zjednodušení administrativy a kontrolní činnosti. V ZIP lze v něm spatřovat i celkový vývoj právní úpravy, který překonal princip složkového přístupu. Dalším pozitivem je možnost účasti veřejnosti v průběhu řízení o vydání integrovaného povolení, v podobě vyjádření se k žádosti, což shledávám jako velmi efektivní z hlediska dodržování principu informovanosti a dodržení principu účasti veřejnosti.

Z pohledu provozovatele zařízení integrované povolení přináší v jeho očích až nepřiměřenou zátěž, jelikož po obsahové stránce příprava žádosti potřebuje značnou míru odbornosti a on v mnoha případech není schopen o ni požádat sám a tak potřebuje řadu odborníků, kteří mu se sestavováním žádosti pomohou. Další nevýhodou je časová zdlouhavost celého procesu. Namísto je také připomenout, že na vydání integrovaného povolení k provozu zařízení se váže poplatková povinnost a to 30 000 Kč.<sup>115</sup>

Ať tak či tak, integrované povolení je dosud nejzdařilejším průřezovým nástrojem, který se snaží kumulovat jednotlivé rozhodnutí, stanoviska, souhlasy či vyjádření v jediném všezahrnujícím aktu.

---

<sup>113</sup> Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

<sup>114</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

<sup>115</sup> Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

## 7. Závěr

Diplomová práce je zaměřena na jednotlivé formy procesní integrace povolovacích řízení a jejich využívání v oblasti práva životního prostředí v platném právu. Jednotlivé formy kumulace správních aktů jsou v diplomové práci charakterizovány s ohledem na jejich použitelnost v praxi, judikaturu a postavení dotčených osob. Významem integrace povolovacích režimů je snaha najít komplexní jednotu v navzájem provázaných povolovacích procesech na poli ochrany životního prostředí. V právu životního prostředí se integrace nabízí jako možné řešení komplikovaných správních procesů při získávání konečného produktu – individuálního správního aktu. Právo životního prostředí není komplexní, je tvořeno mnoha složkovými zákony, na které je třeba se dívat s přihlédnutím k principu komplexnosti a snaze o vzájemnou propojenost. Princip integrace zjednodušeně znamená procesní koordinaci jednotlivých složek a ve svém důsledku předpokládá vysokou úroveň právní úpravy. Potřeba ochrany životního prostředí je zajišťována mnoha povolovacími mechanismy. V té nejzákladnější rovině, je ochrana zajišťována jednostranným správním aktem – rozhodnutím. Přes procesní postup vydávání správních aktů a objasnění charakteristiky a obsahu takových správních rozhodnutí se dostáváme k problematice, proč je vlastně těchto aktů třeba a proč některé lidské činnosti, převážně v právu životního prostředí, podléhají takovému povolení. Důvodem povolovací činnosti je naplnění principu prevence. O prevenci se de facto opírá celý právní řád, vyjadřuje základ pro právo jako celek, s ohledem na princip prevence se stanovují jednotlivá práva a povinnosti.

Diplomová práce se zabývá především kumulací správních aktů, děje se tak v případě, kdy jediný správní akt k realizaci nějakého záměru nestačí a pro účinnou ochranu životního prostředí je zapotřebí mít více těchto aktů, mezi nimiž existují různé vazby. Práce se zabývá zkoumáním těchto vazeb z hlediska jejich charakteristiky a povahy jednotlivých forem integrace, jejich procedurálními postupy, aplikovatelnosti, možné ochrany dotčených osob, to vše s přihlédnutím k judikatuře správních soudů. Existují čtyři formy procesní integrace, jedná se o možnost řetězení, subsumpce a vnitřní a procesní integrace.

S ohledem na problematičnost a široký rozsah téma je velice obtížné vyčerpat veškerou nabízenou problematiku metody řetězení, subsumpce a integrace správních aktů. I přes to záměrem mé práce byla snaha představit odborné i laické veřejnosti ucelení této problematiky se zaměřením na jednotlivá úskalí z procesních forem jednotlivých integrace vyvěrajících.

V případě metody řetězení jednotlivé akty tvoří řetězec vzájemně podmíněných správních rozhodnutí, jednotlivé akty jsou adresátovi jednotlivě doručovány a vždy s právní

mocí může adresát žádat o vydání aktu následujícího. Slouží, aby mohlo být vydáno rozhodnutí jiné, například územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Tento princip chrání práva adresátů, jelikož v případě nevydání například výjimky ze zákazů dle ZOPK, adresát se neocitne ve spleti správních rozhodnutí, jako je tomu v případě subsumpce, kde se akty vzájemně podmiňují. Adresát má přímo možnost proti takovému rozhodnutí podat opravný prostředek, v tom spatřuji velké pozitivum v porovnání s metodou subsumpce. Nevýhodou je však přísně formalizovaný proces a jednotlivá na sobě řetězená správní rozhodnutí vyvolávají patřičnou zdoluhavost a tím i neefektivnost.

V diplomové práci jsem se zaměřila především na problematiku subsumpce, jelikož se na toto téma v české literatuře nenachází detailnějšího a uceleného zpracování, snažila jsem se tuto problematiku komplexně zpracovat. Téma je zpracováno velice detailně přes charakteristiku, obsah závazného stanoviska, jeho vydání, dotčené orgány, procedurální požadavky, přezkum, příklady z praxe až po možné zdokonalení a úvahy de lege ferenda.

Vedle vazeb spočívajících v řetězení mohou nastat situace, kdy je navenek vydán jeden finální správní akt, který v sobě subsumuje celou řadu dalších aktů, tyto akty tvoří podmiňující rozhodnutí pro akt finální. Subsumované akty nesměřují navenek, nejsou ani správními rozhodnutími, nezavazují individuálně určené subjekty, jsou to podkladové akty závazné pro orgán veřejné správy, který je použije jako podklad pro vydání finálního aktu. Finální akt se tak stává projevem vůle více vykonavatelů veřejné správy, až finální akt stanoví práva a povinnosti, pro něhož bylo závazné stanovisko podkladem. Subsumovaným správním aktem jsou závazná stanoviska, jakožto jiný úkon dle části čtvrté SŘ. Před přijetím nyní platného správního řádu nebyl proces vydávání závazných stanovisek v podstatě upraven, teď již ale zákonodárce nastavil základní pravidla pro proces vydání závazných stanovisek dle části čtvrté SŘ podle které dotčený orgán postupuje v procesu při vydávání závazného stanoviska. Závazná stanoviska slouží jako prostředník mezi zájmem a finálním aktem, kterým je zajišťována ochrana veřejných zájmů. Závazné stanovisko je nástroj, prostřednictvím něhož se příslušné dotčené orgány vyjadřují k zamýšlenému záměru, o jehož povolení rozhoduje jiný správní orgán. Dotčené orgány dle složkových zákonů záměr preventivně zhodnotí z hlediska ochrany životního prostředí i s přihlédnutím k veřejnému zájmu jako celku. Závazné stanovisko je úkonem dle správního řádu, který nelze považovat za samostatné rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ.

Závazná stanoviska jsou označena pod různými názvy, jakožto souhlas nebo závazné stanovisko, což dělá v praxi problém. Praktickým problémem je diverzita pojmu závazné stanoviska, kdy v § 44 ZOPK jsou označeny pod pojmem závazné stanovisko i takové

závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, které nepodléhá režimu § 149, nýbrž je vydáváno jako správní rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ. Konkrétně toto závazné stanovisko bylo v minulosti vydáváno dle § 149 SŘ, až Nejvyšší soud dne 21. 10. 2008 jej definitivně označil jako správní rozhodnutí. Zákony na ochranu životního prostředí jsou v tomto velmi nepřehledné a matoucí, zákonodárce by měl vždy pamatovat na to, že zákon má být jasný, určitý a zřetelný a neměl by dávat možnosti pro polemiku. De lege ferenda by bylo vhodné tyto nejasnosti lépe upravit a celkově terminologii sjednotit.

Správní řád, i když ne zcela šťastně, upravil možnost opravných prostředků vůči závazným stanoviskům. Lze jej přezkoumat prostřednictvím odvolacího řízení a v přezkumném řízení, pokud dojde ke změně nebo k dodatečnému zrušení závazných stanovisek je to důvod pro obnovené řízení ohledně konečného rozhodnutí.

Problematický je především institut odvolání, obrana proti závazným stanoviskům v průběhu řízení není možná, adresát takového rozhodnutí musí vyčkat až do vydání rozhodnutí, které v sobě závazné stanovisko subsumuje. Podmiňující akt není oznamován samostatně, okamžik oznámení závazného stanoviska se kryje s oznámením finálního aktu. Adresát tak podává odvolání až proti finálnímu aktu s tím, že odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Pokud odvolání zároveň směřuje proti obsahu závazného stanoviska, má odvolací orgán povinnost vyžádat si od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu potvrzení o správnosti nebo případnou změnu. Účelem tohoto je zajistit, aby odvolací námitky podléhaly odbornému posouzení nadřízeným dotčeným orgánem, který s porovnáním s dovolacím orgánem disponuje větší mírou specializace. Odvolání proti samotnému závaznému stanovisku není možné a možnost odvolání se proti finálnímu aktu se jeví spíše jako časová past.

Přezkum závazných stanovisek je možný i ve správním soudnictví za splnění zákonem daných podmínek. Ovšem samostatně proti aktu podmiňujícímu nelze žalobu proti rozhodnutí podat, jednak to vyplývá ze SŘS a jednak, jelikož se podmiňující akt samostatně neoznamuje, nemá prostředky k nabytí právní moci. Žalobu proti rozhodnutí lze podat jen proti finálnímu aktu, stejně jako tomu bylo v případě odvolání, ani ve správním soudnictví nelze podat žalobu jen proti závaznému stanovisku. Závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelné ve smyslu § 65 SŘS.

Problematika zdokonalení subsumpce a případná lepší zákonná úprava je otázkou především zákonodárce. Největší problém vidím právě v odvolání, kdy podmiňující akty jsou kolikrát doručovány až prostřednictvím finálního aktu a adresát nemá možnost se k nim vyjádřit nebo proti nim nějak účinně zakročit. V procesu o vydání finálního aktu by jistě



prospěl nějaký nový účinný nástroj, který by více chránil práva a především čas adresát finálního aktu. Účinnou se nabízí možnost doručování jednotlivých finálních aktů, zároveň by byl správní orgán vydávající tlačen zákonnou lhůtou. Po takovém doručení by se nabízela například možnost podat nový druh odporu, odpor proti závaznému stanovisku. I když je to jen právní fikce, takové řešení by mohlo pomoci jak správnímu orgánu, účastníkům a v neposlední řadě i celé veřejné správě. Dalším zdokonalením je opět možnost jednotlivé subsumované akty doručovat avšak s tím, že je možné se proti nim samostatně odvolat. Řízení o vydání finálního aktu by bylo přerušeno do doby oznámení rozhodnutí o odvolání. Modelů na možnou náhradu či zdokonalení je možno najít mnoho, sama v diplomové práci poukazují ještě na další možnosti.

Teoretické poznatky subsumpce jsou nadále přiblíženy ve světle konkrétních zákonů a to především dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu a dle zákona č. 76/2002. o integrované prevenci a omezení znečišťování a o změně některých zákonů.

Diplomová práce reaguje na možnost vzájemného spolupůsobení metody řetězení a subsumpce, souběh těchto metod je řešen tak, že metoda řetězení má zpravidla přednost před subsumpcí, nadto ale dodávám, že zákon jiné možnosti řešení této situace nezakazuje. Toto bylo zmíněno i na praktickém příkladu a opřeno o judikaturu v podkapitole 5.11.

V posledních kapitolách diplomové práce je rozebírána vnitřní a procesní integrace, toto rozdělení integrace mi přijde vhodné, i když není vnitřní integrace o nic vnitřnější než integrace procesní. Zatímco se procesní integrace projevuje v případě vedení společného řízení dle § 140 SŘ, kdy v rámci společného řízení může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je správní orgán příslušný. Vnitřní integrace je chápána jako vrchol metody spojení a to díky rozhodnutí o integrovaném povolení dle ZIP. Proces vydání integrovaného povolení zajišťuje maximální ochranu životního prostředí jako celku. Jednotlivé procesní formy povolování dle složkových zákonů jsou nahrazeny jediným integrovaným povolením, prostřednictvím kterého dochází ke komplexní ochraně životního prostředí. *„Integrovaným povolením se rozumí rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy*

*umožňují*<sup>116</sup>. Potřeba vydání integrovaného povolení se obligatorně týká pouze určitých vybraných technologických zařízení, která spadají do některé z kategorií průmyslových činností dle přílohy č. 1 k ZIP. Rovněž zákon umožňuje možnost vydání integrovaného povolení fakultativně, dobrovolně ovšem zatím nikdo žádost o vydání integrovaného povolení nepodal. Integrované povolení se dosud zasloužilo o co nejkompexnější možné řešení dopadů na životní prostředí, nahradilo rozhodování dle složkových zákonů, na záměr se dívá jako na celek a posuzuje jej i tak. ZIP překonal v případech povinnosti mít integrované povolení princip složkového rozhodování, který s sebou nesl časově nepřiměřené nároky a též není účinnou ochranou životního prostředí jako celku. Integrované povolení je dosud nejzdařilejším průřezovým nástrojem, který se snaží kumulovat jednotlivé rozhodnutí, stanoviska, souhlasy či vyjádření v jediném zastřešujícím aktu.

Jednotlivé metody jsou v oblasti práva životního prostředí uplatňovány takřka ve všech procesech, v nichž je posuzován záměr, kterým může být dotčen veřejný zájem na účinnou ochranu životního prostředí. S ohledem na vzájemné vztahy a vazby mezi jednotlivými správními akty není doposud vyřešena otázka účelné právní konstrukce povolovacích řízení. Pevně věřím, že se v blízké budoucnosti jistě objeví další možnosti jak lépe a komplexněji řešit otázku povolovacích řízení v právu životního prostředí.

---

<sup>116</sup> §2 odst. 1 písm. g) ZIP.

## 8. Seznam použitých zdrojů

### Tuzemské monografie, komentáře, sbírky a právnické učebnice

1. PRŮCHOVÁ, Ivana (ed.). *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2005. 219 s. ISBN 80-210-3629-X.
2. . *Právo životního prostředí: komentář*. 3. vyd. Editor Ivana Průchová. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck), sv. 285. ISBN 978-807-4003-387, str. 49.
3. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.
4. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543, str. 234.
5. TICHÁ, Tereza. *Acta Universitatis Carolinae: Integrace a právo životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2008, roč. 2006, č. 2. ISSN 0323-0619, str. 39.
6. TOŠNER, Ondřej. *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: Sborník příspěvků ze semináře*. Praha: LexisNexis CZ s.r.o, 2008. ISBN 987-80-86920-27-6.
7. *Vybrané otázky správního práva*. Vyd. 1. Editor Taisia Čebišová. V Praze: Univerzita Karlova, 2001, 98 s. Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001. ISBN 80-246-0336-5, str. 88.
8. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625.
9. MACHÁČKOVÁ, Jana. K vybraným otázkám novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování. *Stavební právo: bulletin*. 2012, č. 3, ISSN 1211-6386.S.25, str. 24-34.
10. . Sp  
. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 592. ISBN 978-80-7179-784-5, str. 424.
11. , Veronika. . Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, 378 p. Judikatura (ASPI). ISBN 80-735-7252-4, str. 95.

### Právní předpisy

12. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
14. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

15. Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně zákonů (zákon o integrované prevenci)
16. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
17. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského původního fondu
18. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
19. Smlouva o založení ES.
20. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
21. Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.
22. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.
23. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.
24. Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

## **Judikatura**

25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006 – 118.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 6 As 9/2006 – 99.
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 9 As 26/2010 – 97.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. As 75/2009 – 113.
32. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 1997, čj. 6 A 40/96-140.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009 – 63.
34. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2005, čj. 10 Ca 156/2003-28.
35. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, čj. 9 Ca 297/2003-43.
36. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 12. 1999, čj. 6 A 41/97-21.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52.
38. Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 32/11.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.
40. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, čj. 7 A 55/20001.
41. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.
42. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, čj. 10 Ca 148/2003.
43. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004 čj. 10 Ca 184/2003-58.

## Internetové zdroje

44. Závěr č. 99 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-04-08]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>
45. Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-10-10]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
46. Závěr č. 97 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-06-10]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
47. Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008. In: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu [online]. Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 2013-04-15]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.
48. Informační centrum OSN v Praze: Pokrok dosažený od Summitu Země v Riu de Janeiro [online]. 2013 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1067>.
49. Agenda 21. Ministerstvo životního prostředí [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/8.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/8.htm).
50. Agenda 21. Ministerstvo životního prostředí [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/8.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/8.htm).
51. Agenda 21. Ministerstvo životního prostředí [online]. 2000 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/10.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/10.htm).

## 9. Abstrakt/Abstract

Tato diplomová práce je zaměřena na jednotlivé formy procesní integrace povolovacích řízení a jejich využívání v oblasti práva životního prostředí v platném právu. Jednotlivé formy kumulace správních aktů jsou v diplomové práci charakterizovány s ohledem na jejich použitelnost v praxi, judikaturu a postavení dotčených osob. Diplomová práce se nesnaží postihnout celou problematiku povolovacích procesů v právu životního prostředí, ale snaží se o komplexní zpracování hlavních metod. Záměrem mé práce byla snaha představit odborné i laické veřejnosti ucelení této problematiky se zaměřením na jednotlivá úskalí metody řetězení, subsumpce a vnitřní a procesní integrace. Diplomová práce se zároveň snaží vystihnout charakteristiku a povahu jednotlivých forem integrace, jejich procedurální postupy, aplikovatelnost, to vše v kontextu judikatury správních soudů. Cílem bylo jednotlivé vztahy mezi správními akty v českém právním řádu řádně zanalyzovat a najít jiná možná východiska či řešení právní úpravy. Práce je zaměřena především na problematiku subsumpce. Téma podmiňujících aktů je zpracováno velice detailně, ať už se jedná o jejich vydávání, přezkum, ustálenou judikaturu, použitelnost v praxi, až po možné návrhy na zlepšení a případné úvahy de lege ferenda.

This thesis focuses on the various forms of process integration and permitting their use in the field of environmental law in the applicable law. The various forms of accumulation of administrative acts are characterized with respect to their applicability in practice, case law and the status of the persons concerned. This thesis does not attempt to include the whole issue of permitting processes in environmental law, but tries to complete the main processing methods. The aim of my work was to introduce the completion of the issue to the professional and general public, focusing on individual methods - chaining, subsumption and internal and process integration. The thesis also tries to include the characteristics and nature of the various forms of integration, their procedural practices, and applicability, all in the context of the case law of administrative courts. The aim was to analyze relations between individual administrative acts properly and find other possible solutions or regulatory solutions. This thesis is also focused on issues of subsumption. Topic of conditioning instruments is processed in detail, regarding to its issue, review the settled case law, practical applicability and suggestions of possible improvement and considerations de lege ferenda.

## **10. Seznam klíčových slov/Key word list**

### **Klíčová slova**

Subsumpce, řetězení, integrace, závazné stanovisko, právo životního prostředí, správní akt, správní právo, integrované povolení.

### **Key words**

Subsumption, chaining, integration, binding opinion, environmental law, administrative act, the administrative law, integrated permit.